Mircea Duțu

DREPTUL MEDIULUI

Tratat

Volumul II

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITATEA DIN BUCUREȘTI

EDITURA ECONOMICĂ

V.2.
III 251.762

BIBL. CENTR. UNIV.
„M. EMINESCU" IAŞI
III 251. 762

BCU IAŞI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

34/39

Mircea DUȚU

(16)
50
3/170
40318

Dreptul mediului

- tratat -

Volumul II

Dreptul internațional al mediului
Dreptul comunitar al mediului

52298
198942
B.C.U. - IASI
lipsă pag. 32-51

București, 1998

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Redactor: **Mihai MILCA**
Copertă: **Adriana POPESCU**

Revizie text: **Vasilica DUMITRAŞCU**
Tehnoredactare computerizată: **Andrei LUCHIAN**

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Mircea DUȚU

40 318

Dreptul mediului

- tratat –

Volumul II

Dreptul internațional al mediului

Dreptul comunitar al mediului

EDITURA ECONOMICĂ

BCU IAȘI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

I.S.B.N. 973-590-071-8

349.6:341.1

25.06.1999
B.C.U. „M. EMINESCU"
- IAŞI -
ale 823.260

Copyright © Editura Economică

Dr. internațional al mediului
Dr. comunitar al mediului
Uniunea Europeană

EDITURA ECONOMICĂ
78101, BUCUREŞTI, sector 1,
Calea Griviţei nr.21, etaj VII,
tel./fax: 312.97.17; 312.22.48; 650.73.45;
E-mail adress: edecon@edecon.ro;
http: //www.edecon.ro

Comenzi la tel./fax: 650.79.20

MULTIPRINT

Tipografia MULTIPRINT Iaşi
Str. Sf. Lazăr 49, Iaşi 6600
tel: 032 230060
tel/fax: 032 211225, 211252

BCU IASI/CENTRUL UNIVERSITY LIBRARY

CUPRINS

Cuvânt înainte 9

DREPTUL INTERNAȚIONAL AL MEDIULUI 11

Introducere 13

PARTEA I: Introducere în dreptul internațional al mediului 17

CAPITOLUL I: Formarea și dezvoltarea dreptului internațional al mediului 17
1. Epoca premergătoare 17
2. Perioada "utilitaristă" și de ocrotire a unor specii 18
3. Epoca cooperării pentru conservarea și ocrotirea naturii 18
4. Etapa formării și afirmării dreptului internațional al mediului 20
5. Rezultatele conferinței de la Stockholm 21
6. Urmările Stockholm-ului 23
7. Conferința de la Rio de Janeiro și rezultatele sale 25
8. Aranjamentele instituționale. Comisia dezvoltarii durabile 35
9. Contribuția Conferinței de la Rio de Janeiro la dezvoltarea dreptului internațional al mediului 35
10. Concluzii 37

CAPITOLUL II: Obiectul și natura dreptului internațional al mediului 39
I. Particularități ale dreptului internațional al mediului 40
II. Dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic 43
1. Necesitatea recunoașterii și garantării dreptului fundamental al omului la un mediu sănătos și echilibrat 43
2. Raportul dintre dreptul la un mediu sănătos și echilibrat și celelalte drepturi fundamentale ale omului 44
3. Consacrarea internațională a dreptului uman fundamental la mediu 45
4. Consacrarea dreptului la mediu la nivel european 47
5. Tendințe de dezvoltare a dreptului fundamental la mediu 48
III. Spre un eșec al dreptului internațional al mediului ? 48

CAPITOLUL III: Cooperarea internațională instituțională 51
A. Considerații generale. Impactul problemelor protecției mediului asupra cooperării internaționale instituționale 51
B. Funcțiile organizațiilor internaționale în materie de mediu 53
C. Organizații globale 55
I. Organizații interguvernamentale 55
1. Sistemul ONU 55
2. Programul Națiunilor Unite pentru Mediu (PNUE) 55
3. Agenția Internațională pentru Energie Atomică (AIEA) 57
4. Instituțiile specializate ale ONU 58
II. Organizații internaționale neguvernamentale (ONG) 60

1. UICN 61
2. WWF 62
3. Greenpeace 62
D. Cooperarea instituțională regională 63
1. OUA 64
2. OSA 64
3. Cooperarea instituțională europeană 65

CAPITOLUL IV: Izvoarele dreptului internațional al mediului 77
1. Convențiile internaționale 77
2. Cutuma 79
3. Principiile generale de drept recunoscute de națiunile civilizate 80
4. Doctrina 80
5. Noi izvoare de drept internațional al mediului 80

CAPITOLUL V: Principiile dreptului internațional al mediului 83
I. Principii fundamentale ale dreptului internațional cu semnificații specifice în domeniul mediului 83
1. Suveranitatea statelor şi protecția mediului 83
2. Principiul cooperării internaționale în soluționarea problemelor conservării mediului 84
3. Buna-vecinătate în domeniul conservării şi protecției mediului 85
II. Principii şi norme specifice dreptului internațional al mediului 86
1. Obligația statelor de a conserva şi proteja mediul şi resursele sale naturale 86
2. Obligația statelor de a evalua consecințele asupra mediului 86
3. Obligația de supraveghere a stării mediului 89
4. Informarea şi participarea publicului 89
5. Principiul poluatorul - plăteste 90
6. Principiul raspunderii statelor pentru prejudicii ecologice 92
7. Principiul adaptării cooperării internaționale la natura poluării ori caracteristicile zonei geografice supuse protecției 93
8. Noi principii de drept internațional al mediului 93

CAPITOLUL VI: Răspunderea internațională pentru daunele aduse mediului 95
I. Regimul juridic general al răspunderii internaționale pentru daune ecologice 95
1. Titularul dreptului de a reclama responsabilitatea internațională pentru pagubele cauzate mediului 95
2. Condițiile angajării răspunderii internaționale 96
3. Practica internațională în materie 97
4. Conventia privind raspunderea civila 97
II. Regimul internațional al răspunderii civile pentru daune nucleare 99
1. Reglementările internaționale în domeniu 99
2. Regimul aplicabil accidentelor survenite în centralele nucleare 104
3. Regimul specific pentru accidentele survenite în cursul transportului 106
4. Principiile generale ale răspunderii civile pentru daune nucleare 106
5. Garanția reparării 111
6. Cazurile exoneratoare de răspundere (forța majoră) 112
7. Repararea daunelor nucleare 112

8. Problema privind proba daunelor nucleare 113
9. Centralele nucleare situate în vecinătatea frontierelor 114

PARTEA A DOUA: Cooperarea internațională pentru protecția și conservarea naturii 117

CAPITOLUL VII: Conservarea naturii (viețiisălbatice) 117
1 Considerații generale 117
2. Convenții mondiale care prevăd metode speciale de protecție 118
3. Convenții regionale care prevăd metode globale de conservare 127
4. Reglementări tinzind la conservarea de specii ori grupuri de specii de animale determinate 134
5. Reglementarea comunitară europeană 135
6.Conventia asupra diversității biologice 136
7. Conservarea diversității bilogice 138

PARTEA A TREIA: Cooperarea internațională pentru prevenirea și combaterea poluărilor 139

CAPITOLUL VIII: Regimul juridic al poluării transfrontalier 139
1. Noțiune 139
2. Reguli de drept internațional aplicabile 140
3. Reguli specifice relative la poluările transfrontaliere 141
4. Evaluareav impactului asupra mediului în context transfrontalier 142
5. Regimul juridic al poluării atmosferice transfronatliere 142

CAPITOLUL IX: Cooperarea și reglementarea sectorială 145
1. Tehnici juridice comune 145
2. Protecția internațională a mărilor și oceanelor 147
3.Cooperarea internațională privind prevenirea și combaterea poluării apelor continentale 163
4. Protecția internațională a atmosferei și stratosferei 190

CAPITOLUL X: Regimul internațional al deșeurilor toxice ori periculoase 199
A. Gestiunea deșeurilor 199
1. Reglementările comunitare în materie 200
2. Recomandările OCDE 200
3. FAO a publicat un Cod internațional 200
4. Documentele și lucrările PNUE 200
B. Fluxul transfrontalier de deșeuri toxice ori periculoase 201
1. Reglementările internaționale în materie 201
2. Principii generale comune 203

CAPITOLUL XI: Regimul radiațiilor ionizante 205
1. Reglementările adoptate în cadrul AIEA 205
2. Accidentul de la Cernobîl și consecințele sale din punct de vedere juridic 206

3. Protectia fizica a materialelor nucleare 208
4. Regimul deşeurilor radioactive....208
5. Eficienta energetica si problemele mediului 209

CAPITOLUL XII: Protecţia mediului în activitatea de explorare si exploatare a cosmosului....211
I. Consecinţele activităţii de explorare şi exploatare a spaţiului extraatmosferic asupra mediului211
II. Reglementări juridice privind protecţia mediului în activitatea de folosire a Cosmosului 216

BIBLIOGRAFIE....221

DREPTUL COMUNITAR AL MEDIULUI....223

CAPITOLUL I Introducere şi caracteristici generale ale dreptului comunitar al mediului 225
1. Consideraţii generale....225
2. Uniunea Europeană 228
3. Instituţiile Uniunii Europene 229
4. Politica comunitară europeană în domeniul mediului 237
5. Caracteristicile dreptului comunitar al mediului 244

CAPITOLUL II Izvoarele dreptului comunitar al mediului....247
1. Tratatele comunitare (dreptul comunitar primar) 247
2. Dreptul comunitar derivat al mediului....256
3. Dreptul rezultat din angajamente exterioare ale U.E. 259

CAPITOLUL III Principiile generale ale dreptului comunitar al mediului 261
1. Principiul prevenirii degradării mediului 261
2. Principiul precauţiei 263
3. Principiul corectării cu prioritate la sursă a poluării mediului....263
4. Principiul poluatorul plăteşte....264
5. Principiul integrării consideraţiilor ecologice în toate politicile comunitare....265
6. Principiile formulate în jurisprudenţa Curţii de Justiţie a UE....266
7. Proceduri specifice 267
8. Consacrarea dreptului uman fundamental la un mediu sănătos în dreptul comunitar 267

CAPITOLUL IV Conţinutul dreptului comunitar al mediului....275
Secţiunea I: Caracteristicile reglementărilor comunitare privind mediul 275
Secţiunea a II-a: Protecţia naturii 280
Secţiunea a III-a: Gestiunea prevenirii şi combaterii poluării 286
Secţiunea a IV-a: Aplicarea dreptului comunitar al mediului 308

CAPITOLUL V Probleme ale integrării în U.E. a ţărilor din Europa centrală şi de est. Cazul României 315
Secţiunea I: Probleme generale ale aderării în domeniu....315
Secţiunea a II-a: Aproximarea (armonizarea) legislaţiei româneşti cu reglementările UE privind protecţia mediului....322

BILBIOGRAFIE....352

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

Cuvânt înainte

Moto: Noua ordine mondială va fi ecologică sau nu va fi deloc.

Omenirea a ajuns la un asemenea punct al "ofensivei" sale împotriva naturii, încât unele dintre problemele protecţiei şi conservării mediului au devenit universale.

Diminuarea stratului de ozon, amplificarea efectului de seră, înaintarea deşertului, distrugerea pădurilor amazoniene, sărăcirea biodiversităţii ş.a. interesează deopotrivă toate popoarele şi statele lumii, punând în discuţie însuşi viitorul civilizaţiei umane.

Mai mult ca oricând, asemenea probleme universale reclamă soluţii globale !

Pentru a contribui la promovarea acestora dreptul a trebuit să cunoască, la rândul său, o serie de evoluţii semnificative.

Este vorba, mai întâi, de înlocuirea vechii concepţii, potrivit căreia sistemele juridice concepute de şi pentru oameni protejează elementele mediului numai în măsura în care acestea interesează omul, iar biosfera constituie mai ales o resursă, în care societatea umană este recunoscută drept parte integrantă a naturii şi acesteia din urmă i se recunoaşte o valoare intrinsecă, care trebuie să fie ocrotită şi conservată ca atare.

Apoi statele şi organizaţiile internaţionale au elaborat şi aplică o multitudine de tratate, convenţii, declaraţii, planuri şi programe de acţiune, carte şi alte asemenea documente, universale, regionale ori bilaterale, generale ori sectoriale, constituind tot mai mult un corpus juridic de sine stătător, în cadrul dreptului internaţional public, cu principii şi trăsături fundamentale specifice, inconfundabile.

De la Stockholm (1972), la Rio de Janeiro (1992) dreptul internaţional al mediului a parcurs drumul de la apariţie la afirmarea deplină, la constituirea sa ca un domeniu nou, deosebit de dinamic al cooperării internaţionale şi reglementării internaţionale. Instaurarea unei noi ordini ecologice mondiale, având în centrul său dezvoltarea durabilă, presupune construirea unei noi solidarităţi la nivelul comunităţii internaţionale a statelor şi în interiorul acestora, în spiritul unei "codezvoltări" a ţărilor şi conform sintagmei "a gândi global, a acţiona local". Parafrazând un dicton celebru, "*noua ordine mondială va fi ecologică sau nu va fi de loc!*". În acest sens, rolul dreptului poate fi hotărâtor.

Totodată, la nivelul Uniunii Europene reglementările juridice au pătruns treptat şi tot mai viguros şi în domeniul prevenirii şi combaterii poluărilor ori al conservării naturii, ajungându-se în prezent la un reprezentativ "drept comunitar al

mediului", care constituie un important reper al integrării tărilor central şi est europene.

În planul ştiinţelor juridice îşi fac apariţia, în acest context, două discipline noi, dreptul internaţional al mediului şi dreptul comunitar al mediului, ale căror semnificaţii majore decurg, în primul rând, din însemnătatea domeniului supus investigaţiei.

Înscrierea lor în rândul materiilor de studiu universitare a devenit o realitate în multe ţări ale lumii.

Răspunzând unor asemenea realităţi, volumul II al tratatului de Drept al mediului este consacrat prezentării acestor două noi ramuri de drept, aparţinând, deopotrivă, prezentului şi mai ales viitorului.

Mircea Duţu
SEPTEMBRIE 1998

BCU IAŞI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

DREPTUL INTERNAȚIONAL AL MEDIULUI

BCU IAȘI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

INTRODUCERE

Declanşarea crizei ecologice şi amplificarea efectelor sale, intensificarea şi diversificarea poluării, degradarea de o manieră generală a stării factorilor de mediu au impus, alături de acţiunile desfăşurate la nivel naţional, concertarea bi şi multilaterală a activităţii statelor în direcţia soluţionării acestor probleme. Cooperarea internaţională şi reglementarea interstatală în domeniul protecţiei mediului au fost astfel determinate de internaţionalizarea crescândă a problematicii ocrotirii patrimoniului natural mondial. La aceasta au contribuit atât factorii fizici, cât şi cei de natură economică, tehnico- ştiinţifică, politică etc.

Un prim factor care a acţionat într-o asemenea direcţie a fost, fără îndoială, caracterul "transfrontalier" al numeroaselor forme de poluare.

În mod semnificativ, unul dintre primele documente internaţionale relative la mediu, respectiv **Carta europeană a apei**, proclamată de Consiliul Europei în mai 1968, a formulat un principiu, devenit fundamental, potrivit căruia apa nu cunoaşte frontiere. Treptat, ideea că nici unul dintre elementele componente ale mediului nu cunosc frontiere, nici mările, nici atmosfera, nici fauna şi flora sălbatică, nici măcar solurile, s-a generalizat. Activităţi desfăşurate pe teritoriul unui anumit stat pot să producă efecte poluante asupra unor regiuni mai apropiate sau mai îndepărtate. Aşa, de exemplu, accidentul de la Cernobîl (Ucraina) din 26 aprilie 1986 a afectat, prin consecinţele sale, o mare parte din ţările continentului european. Practic, orice impact mai important asupra mediului poate produce efecte în afara cadrului unui stat; poluarea atmosferică la lungă distanţă, mareele negre, masacrele la care au fost supuse speciile migratoare etc. sunt exemple elocvente. Prevenirea şi/sau combaterea unor asemenea efecte presupun, cu necesitate , acţiuni de cooperare între state.

În acelaşi context, se poate observa că nu numai consecinţele poluărilor, dar şi situaţia anumitor factori de mediu pot reclama o conlucrare interstatală. Astfel, protecţia apelor unui fluviu internaţional sau de frontieră, a unui lac divizat între mai multe ţări, a resurselor naturale partajate etc. necesită o coordonare între aceste state, care poate să privească elaborarea unor reglementări adecvate, controlul în comun al aplicării şi respectării dispoziţiilor acestora ori realizarea unor lucrări concrete în domeniu ş.a.

Mai mult decît atât, se poate vorbi astăzi chiar de **mondializarea** anumitor probleme ecologice, odată cu apariţia şi afirmarea unor fenomene care privesc întreaga omenire precum: diminuarea stratului de ozon, efectul de seră, deşertificarea, sărăcirea patrimoniului genetic mondial etc. Toate acestea presupun, la rândul lor, soluţii globale, cu participarea egală şi directă a tuturor statelor şi popoarelor lumii.

În acelaşi timp, cooperarea internaţională în materie este cerută şi de nevoia protejării şi conservării elementelor de mediu care sunt supuse jurisdicţiei naţionale a unui stat şi formează aşa- numitul "patrimoniu comun al umanităţii", cum sunt fundurile mărilor şi oceanelor situate dincolo de zonele naţionale, spaţiul extraatmosferic ş.a.

Internaţionalizarea problemelor poluării şi degradării mediului şi a căilor lor de soluţionare este determinată şi de "solidaritatea" naturală ce uneşte diferitele componente ale mediului: aşa, de exemplu, o parte a poluării marine este de

origine telurică, alta este adusă de fluvii ori provine din atmosferă, în timp ce poluarea altor factori de mediu înglobează elemente "împrumutate" din alte zone ale naturii, impactul oricăror deteriorări ale mediului asupra faunei şi florei sălbatice etc. Această realitate şi-a găsit expresia juridică într-o serie de documente internaţionale, precum **Convenţia ONU privind dreptul mării** din 10 decembrie 1982 care stabileşte obligaţia de a evita deplasarea prejudiciului ori riscurilor privind mediul de la un sector către altul şi de a înlocui un tip cu altul (art. 195).

În această perioadă, un rol tot mai important în internaţionalizarea problemelor protecţiei mediului îl joacă factorii economici. Este de domeniul evidenţei, în acest sens, faptul că statul care adoptă măsuri corespunzătoare pentru ocrotirea mediului suferă o serie de consecinţe din punct de vedere economic. Desigur, pe termen lung, investiţiile vizând eliminarea surselor de poluare sunt rentabile, iar refacerea resurselor naturale deteriorate ori sărăcite este deosebit de costisitoare ori chiar imposibilă. Dar, pe moment, statul care adoptă măsuri de protejare a elementelor naturale poate să fie "penalizat", în cadrul concurenţei economice internaţionale, de distorsiunile care se formează în defavoarea sa, mai ales în condiţiile unei economii mondiale bazate pe libertatea cvasiabsolută a schimburilor. Tot în acest cadru general se înscrie şi aşa-numitul "export" de poluare în cadrul relaţiilor eceonomice interţări, sub forma "dirijării" spre ţările mai puţin dezvoltate, în primul rând datorită preţurilor mult mai reduse, a produselor agroalimentare poluate care, datorită substanţelor nocive înmagazinate în ele ca urmare a excesului de ierbicide, îngrăşăminte chimice etc. nu pot fi valorificate pe pieţele statelor dezvoltate, întrucât concentraţiile de substanţe poluante depăşesc standardele admise tot mai ridicate. Este cazul, de pildă, a numeroase medicamente, produse chimice etc. care nu sunt admise de consumatorii interni datorită nerespectării noilor norme ecologice instituite de autorităţi. Un alt aspect al problemei vizează exportul de echipament şi tehnologii poluante, a căror folosire fiind interzisă în ţările dezvoltate acestea sunt acceptate totuşi de statele în curs de dezvoltare datorită condiţiilor mai lesnicioase de achiziţionare.

Sub impactul normelor şi standardelor ecologice tot mai severe adoptate de statele dezvoltate, se manifestă tendinţa transferării ramurilor economice, subramurilor sau unităţilor industriale poluante pe teritoriul ţărilor din zonele defavorizate ale lumii, beneficiindu-se în acest mod nu numai de forţă de muncă ieftină, dar şi de transferul costurilor poluării asupra acestora. Folosindu-se de slăbiciunea legislaţiei în materie ori de controlul necorespunzător al aplicării acesteia din ţările sărace se expediază către ele produse interzise în ţările industrializate, se depozitează deşeuri toxice ori periculoase sau se implantează activităţi mai puţin oneroase. Accidentul unei uzine chimice aparţinînd unui grup american, dar construite în India, la Bhopal, care a cauzat moartea a circa 2500 de oameni în decembrie 1984 a fost o ilustrare elocventă a pericolului pe care îl comportă asemenea operaţii.

Dar fenomenul cel mai evident îl constituie, într-o asemenea perspectivă, folosirea normelor şi standardelor comerciale ecologice ca factor de influenţare a concurenţei comerciale pe piaţa mondială, aceasta putând constitui adevărate bariere comerciale netarifare.

Frecvent, promovarea unor norme vizând protecţia mediului, severe şi diversificate, serveşte ca mijloc de înlocuire şi coordonare, din divese raţiuni, a barierelor vamale cu altele de natură ecologică sau de "cordon sanitar". Este posibil, de asemenea, ca un stat care, în anumite ramuri, a realizat un avans tehnologic în domeniul producţiei pe seama protecţiei mediului, să exagereze apoi standardele ecologice în scopul nedeclarat de a frâna importul şi, pe baza utilizării psihologiei create de considerentele mediului, să-şi lărgească piaţa externă pentru propriile produse, afectând astfel concurenţii efectivi sau potenţiali.

În acest sens, protecţia mediului se conturează şi afirmă tot mai mult nu ca o simplă problemă "tehnică" a raportului dintre om (societate) şi natură, ci, mai ales, ca o problemă economică dintre cele mai complexe şi cu vaste implicaţii în relaţiile economico-comerciale internaţionale.

Toate aceste fenomene constituie factori de "internaţionalizare" a problemelor mediului care impun cooperarea între state şi adoptarea de reguli comune. Mai mult decât atât, combaterea efectelor sale (produse mai ales datorită caracterului mai permisiv al unor reglementări naţionale) reclamă armonizarea legislaţiilor naţionale pe calea unor norme şi standarde ecologice ridicate şi uniforme.

Asemenea evoluţii au condus la apariţia şi dezvoltarea unui corpus tot mai amplu şi mai divers de reguli şi norme juridice internaţionale, consacrate prevenirii degradării şi conservării mediului.

Într-adevăr, ca orice sistem normativ, dreptul internaţional se bazează pe anumite valori, recunoscute ca fundamentale de către comunitatea internaţională şi spre realizarea cărora tinde în mod natural. Din acest punct de vedere, conştientizarea pericolului degradării şi distrugerii elementelor mediului a înscris, atât la nivel naţional, cât şi mondial, protecţia şi conservarea naturii printre priorităţile umanităţii. Ca atare, cooperării internaţionale privind apărarea păcii, securităţii ori drepturilor fundamentale ale omului li s-au adăugat o dimensiune nouă, cea privind protecţia mediului. Interesul comun al umanităţii de a apăra şi conserva condiţiile naturale de existenţă a omului (societăţii) a fost recunoscut ca atare în toate planurile sociale. În acelaşi timp, comunitatea internaţională a încetat să mai fie considerată ca un sistem bazat exclusiv pe suveranitatea statelor, ci este privită ca unul structurat pe multiple relaţii interne, inclusiv de ordin natural şi cu un dinamism propriu*.

"Reacţiile" dreptului internaţional la problematica protecţiei mediului au debutat în termeni tradiţionali, prin abordarea "conflictului între suveranităţi", între dreptul statului de a folosi teritoriul său, inclusiv de a autoriza activităţile care ar putea cauza pagube mediului statului vecin şi dreptul acestuia din urmă ca teritoriul şi mediul său să fie respectat. Dar o asemenea viziune, caracterizată prin preocuparea concentrată exclusiv pe poluările transfrontaliere, nu putea să ajungă decât la soluţii parţiale. În plan teoretic, interdicţia poluării transfrontaliere a fost justificată prin abuzul de drept şi responsabilitatea autorului pentru pagubele aduse mediului altuia.

---

* Pentru detalii a se vedea : Al. Kiss, Le droit international de l'environnement, un aspect du droit international de l'avenir, în vol. "L'avenir du droit international de l'environement", Academie du droit international de la Haye,Colloque, 1984, p.471-484.

Treptat însă, particularitățile domeniului supus reglementării şi-au spus cuvântul.

Astfel, faptul că în materie de mediu "a preveni este mai bine decât a combate", ori dificultățile stabilirii raportului de cauzalitate în privința răspunderii au născut principii şi reguli specifice: informarea prealabilă, consultarea, aplicarea legislației naționale fără discriminare față de toate activitățile potențial păgubitoare etc. Depăşirea stadiului şi cadrului bilateral care caracterizează poluările transfrontaliere a condus la afirmarea deplină a dreptului internațional al mediului, mai ales în sensul reglementărilor multilaterale ale problemelor privind regiuni ori chiar întreaga planetă.

Caracterul, prin excelență interdisciplinar, al problemelor ecologice, se reflectă şi asupra conținutului şi realizării acțiunii juridice în domeniu. Crearea de norme de drept şi stabilirea de instituții corespunzătoare impun juristului apelul constant la un minimum de cunoştințe ecologice, biologice, din domeniul fizicii, chimiei, sociologiei ş.a.

Nu mai puțin dificilă apare şi delimitarea sferei normative de compunere a dreptului internațional al mediului. Totuşi, în ciuda marii diversități a reglementărilor existente distingem din acest punct de vedere două mari categorii.

Din prima fac parte norme care au ca obiectiv determinat alte domenii dar care într-o anumită măsură vizează şi protecția unor elemente de mediu. Aşa, de pildă, numeroaselor convenții internaționale în materie de pescuit, au un scop principal economic, dar prin măsurile privind gestiunea şi exploatarea rațională şi durabilă a acestei resurse naturale acvatice contribuie şi la conservarea sa. Alte reglementări pot avea un efect indirect, pe cale de consecință în sensul protecției naturii. Se înscriu în această categorie, de exemplu, normele tehnice referitoare la omologarea motoarelor şi stabilirea unui nivel scăzut de zgomot ori reducerea poluării prin gazele de eşapament, regulile de navigație şi securitate în construcția navelor etc.

Dar categoria cea mai importantă o reprezintă reglementările internaționale referitoare la protecția şi conservarea propriu-zisă a mediului, aflată în plin proces de diversificare şi sporire a gradului său de angajare. Se conturează deja un fascicul de norme şi principii cu caracter general, care conferă substanța specifică dreptului internațional al mediului şi stimulează reglementările sectoriale. În prezent există circa 300 de tratate multilaterale care se referă la protecția mediului, fără a lua în calcul numeroasele texte provenite de la organizațiile internaționale (rezoluții, declarații de principii, directive şi regulamente comunitare etc.).

Născut şi desprins din dreptul internațional tradițional, dreptul internațional al mediului îşi croieşte tot mai ferm un drum propriu în cadrul dreptului pozitiv şi al disciplinelor ştiințifice. Este un drept major al prezentului şi, mai ales, al viitorului.

PARTEA ÎNTÂI
INTRODUCERE ÎN DREPTUL INTERNAȚIONAL AL MEDIULUI

CAPITOLUL I
FORMAREA ŞI DEZVOLTAREA DREPTULUI INTERNAȚIONAL AL MEDIULUI

Ca domeniu nou de cooperare interstatală şi reglementare internaţională, protecţia şi conservarea mediului a făcut obiectul dreptului relativ recent[1].

Formarea şi afirmarea dreptului internaţional al mediului are loc, în fapt, la sfârşitul anilor 1960 când criza ecologică mondială, favorizată de acţiunea conjugată a unei multitudini de factori, impune cooperarea dintre state ca mijloc de stopare şi atenuare a efectelor sale. Aceasta nu înseamnă că, anterior acestei epoci, nu au existat o serie de reglementări care să vizeze direct sau indirect ocrotirea factorilor de mediu. Mult timp însă, problemele esenţiale ale colectivităţilor umane, inclusiv cele de ordin ecologic s-au pus şi reglementat la nivel local şi mai ales naţional. Dezvoltarea ştiinţific-tehnică şi amplificarea impactului activităţilor socioumane asupra calităţii mediului au determinat un proces de internaţionalizare a acestor probleme şi au favorizat apariţia unor reglementări interstatale pertinente. În dezvoltarea sa istorică, dreptul internaţional al mediului cunoaşte patru mari perioade: epoca premergătoare apariţiei unor reguli de protecţie propriu-zisă a mediului, "perioada utilitaristă", epoca ocrotirii şi conservării naturii şi, în sfârşit, perioada dreptului internaţional al protecţiei şi conservării mediului.

1. Epoca premergătoare

Încă din Evul Mediu au fost adoptate unele măsuri legislative, inclusiv pe calea cooperării internaţionale, referitoare, de exemplu, la diminuarea efectelor

[1] Asupra problematicii generale a dreptului internaţional al mediului a se vedea: Alexandre Kiss, Dinah Shelton, **International Environmental Law**, Transnational Publisher, inc.Graham & Totman Limited, London, England, 1991; Jean-Luc Mathieu, **La protection internationale de l'environnement**, P.U.F.,1991; Alexandre Kiss, **Droit international de l'environnement**, Pedone, Paris, 1989; Bo Johnson, **International Environmental Law**, Stockholm,1976; J.Ballanger, **La pollution en droit international**, Geneve,1975: Mircea Duţu, **Dreptul mediului**, Editura Gamian, Bucureşti,1993, p.135-190; idem, **Dreptul internaţional al mediului**, Editura Gamian, Bucureşti,1994; idem, Dreptul internaţional şi comunitar al mediului, Editura Economică, Bucureşti, 1995; idem, Dreptul comunitar al mediului, Editura Economică, 1997.

unor poluări, precum fumul, zgomotul, poluarea cursurilor de apă etc. Ele vizau, mai ales, acţiuni concrete, ocazionale şi urmăreau cu precădere obiective economice ori de sănătate publică.

În secolul al XIX-lea se înregistrează o serie de tratate internaţionale consacrate pescuitului, dar prevederile acestora se refereau, înainte de toate, la delimitarea zonelor de pescuit şi mai rar la protecţia peştelui ca resursă economică.

2. Perioada "utilitaristă" şi de ocrotire a unor specii

Este inaugurată de debutul secolului al XX-lea şi se întinde până în deceniul patru al veacului nostru.

Acum apar primele convenţii internaţionale multilaterale referitoare la protecţia unor specii ale faunei sălbatice. Primul tratat internaţional multilateral în materie de mediu este considerată o convenţie din 1900 pentru prezervarea animalelor sălbatice, păsărilor şi peştelui în Africa. Adoptarea documentului a fost impusă şi motivată, în preambulul său, de dorinţa de a pune capăt masacrării diverselor specii de animale utile ori inofensive pentru om, dar nu descurajează distrugerea animalelor considerate păgubitoare pentru interesele umane precum: leii, leoparzii, crocodilii ori şerpii veninoşi. Urmează Convenţia pentru protecţia păsărilor utile agriculturii, semnată la Paris la 19 martie 1902 şi Convenţia relativă la prezervarea şi la protecţia focilor pentru blană (Washington, 7 iulie 1911). Ele au fost determinate, în special, de necesitatea acceptării de practici comune, pentru a nu epuiza resursele vii din atmosferă şi mare.

Ambele documente consacră o concepţie utilitaristă, de ocrotire a factorilor de mediu în raport cu funcţiile economice ale acestora. Astfel, în cazul primului document este vorba de păsări utile, în special insectivore (art.1), iar anexa nr.2 enumeră printre păsările dăunătoare majoritatea rapacelor diurne, printre care vulturul şi şoimul, specii strict protejate astăzi.

În timp ce în prima convenţie este vorba de o ocrotire subordonată unui utilitarism imediat şi concret a unor specii şi ignorarea rolului altora pentru menţinerea echilibrului ecologic, cea de-a doua recurge la tehnici de protecţie destul de avansate, precum stabilirea de contingente naţionale pentru prelevări şi controlul comerţului internaţional cu obiecte provenind din vânătoarea focilor. Tot în primele trei decenii ale secolului sunt adoptate şi o serie de texte convenţionale referitoare la utilizarea echitabilă şi protecţia apelor de frontieră împotriva poluării. Printre cele mai cunoscute documente de acest gen se numără tratatul încheiat între SUA şi Marea Britanie privind apele de frontieră dintre Statele Unite şi Canada, semnat la 11 ianuarie 1909, şi astăzi în vigoare, dar considerabil lărgit în anii '70, document ce a instituit o comisie mixtă care a jucat un rol eficace în cooperarea bilaterală în problemele poluării apelor frontaliere şi aerului.

3. Epoca cooperării pentru conservarea şi ocrotirea naturii

Anii 1930 au deschis o nouă perioadă, caracterizată prin depăşirea concepţiei strict utilitariste şi cristalizarea unor elemente cu vădită dimensiune

ecologică. Semnificative sunt, în acest sens, două documente internaţionale, respectiv Convenţia de la Londra din 8 noiembrie 1933, relativă la conservarea florei şi faunei în stare naturală şi Convenţia pentru protecţia florei, faunei şi frumuseţilor naturale ale ţărilor Americii, semnată la Washington, la 12 octombrie 1940. Ele sunt considerate, pe drept cuvânt, precursoarele concepţiei actuale asupra protecţiei şi dezvoltării naturii.

Prima dintre acestea a prevăzut, ca metodă de ocrotire, crearea de parcuri naţionale şi protecţia strictă a unui anumit număr de specii ale faunei sălbatice, inclusiv măsuri de control asupra exportării obiectelor provenite din trofee.

Întrucât, în ciuda denumirii sale, s-a aplicat numai în Africa, în mare parte colonizată, Convenţia a fost practic înlocuită astăzi prin Convenţia africană asupra conservării naturii şi resurselor naturale, semnată la Alger, la 15 septembrie 1968.

Şi cel de-al doilea document citat mai sus a stabilit zone protejate şi a prevăzut măsuri de protecţie a faunei şi florei sălbatice, în special a păsărilor migratoare.

O altă caracteristică a acestei etape o reprezintă multiplicarea şi perfecţionarea dispoziţiilor referitoare la apele de frontieră, dar în mod limitat, în sensul că protecţia acestora era înscrisă printre alte probleme, multe considerate mai importante. Această tendinţă s-a menţinut şi în anii imediat următori celui de-al doilea război mondial, în special în privinţa ţărilor central şi est europene. De altfel, în acest context, în anul 1950 este încheiat primul tratat consacrat în întregime poluării apelor continentale; este vorba de Protocolul semnat la 8 aprilie 1950 de către Belgia, Franţa şi Luxemburg, în vederea creării unei comisii permanente, tripartite pentru apele poluate. În acelaşi spirit au fost încheiate şi alte tratate ca, de exemplu, pentru Moselle (27 octombrie 1956), Lacul Constanţa (27 octombrie 1960), Lacul Leman (16 noiembrie 1962), Rhinul (29 aprilie 1963) etc., care, în afara diferenţelor, în marea lor parte, stabilesc o comisie internaţională însărcinată cu coordonarea măsurilor de protecţie.

Anii 1950 sunt marcaţi de apariţia primelor tentative de luptă împotriva poluării mărilor. Sunt edificatoare, în acest sens, documente precum: Convenţia de la Londra, din 12 mai 1954, pentru prevenirea poluării mării prin hidrocarburi (modificată ulterior în mai multe rânduri şi apoi înlocuită în 1973 printr-o convenţie mai elaborată şi mai eficace), convenţiile relative la dreptul marin, adoptate în cadrul Conferinţei de codificare a reglementărilor în materie, de la Geneva, din 1958 (în special dispoziţiile privind interdicţia poluării mării prin hidrocarburi ori conducte petroliere, deşeuri radioactive şi prevenirea deteriorărilor care pot fi cauzate mediului marin prin operaţiunile de foraj pe platoul continental, precum şi convenţia consacrată pescuitului şi conservării resurselor biologice în marea liberă) etc.

Apariţia şi dezvoltarea utilizării energiei atomice au determinat stabilirea unor reglementări pertinente în materie, începând cu Tratatul de la Moscova, din 5 august 1963, privind interzicerea experienţelor cu arme nucleare în atmosferă, spaţiul extraatmosferic şi sub apă.

Paralel, aspectele protecţiei mediului sunt înscrise între textele documentelor internaţionale cu un caracter general. Este cazul, de pildă, al Tratatului asupra Antarcticii din 1 decembrie 1959 care interzice orice activitate nucleară din zonă şi prevede, de asemenea, măsuri în vederea protecţiei mediului din 1991, Tratatului spaţial, potrivit căruia exploatarea Cosmosului trebuie să evite efectele prejudiciabile, contaminarea sa şi modificarea nocivă a mediului terestru în urma introducerii de substanţe extraterestre. În concordanţă cu acest proces de apariţie şi dezvoltare a reglementărilor privind cooperarea internaţională în domeniul protecţiei mediului, unele principii fundamentale ale acestui nou domeniu al dreptului internaţional, cele referitoare la poluarea tranşfrontalieră au fost anunţate de jurisprudenţa internaţională. Astfel, sentinţa arbitrală pronunţată la 11 iunie 1941 în afacerea Topitoriei Trail stabilea că nici un stat nu are dreptul de a se folosi de teritoriul său ori de a permite folosirea în aşa fel încât fumurile să provoace un prejudiciu pe teritoriul altui stat ori proprietăţilor persoanelor care se găsesc aici. La rândul său, Curtea Internaţională de Justiţie, în decizia din anul 1948, pronunţată în afacerea Strâmtorii Corfu, a afirmat că nici un stat nu poate utiliza teritoriul său pentru acte contrarii drepturilor altora, iar un "abiter dictum" al sentinţei arbitrale din afacerea Lacului Lanoux din 19 noiembrie 1956 face aluzie la atingerea drepturilor statelor străine care poate să constituie o poluare a apelor de frontieră.

Toate aceste elemente au constituit fundamentele juridice ale formării şi afirmării dreptului internaţional al mediului.

4. Etapa formării şi afirmării dreptului internaţional al mediului

Această etapă este plasată în timp între anii 1960, odată cu declanşarea crizei ecologice şi durează şi astăzi. Caracterul global şi universal al problematicii protecţiei mediului a impus intervenţia organizaţiilor internaţionale care şi-au înscris preocupări în domeniu şi în cadrul cărora aveau să se adopte numeroase documente în materie.

Anul 1968 constituie, din punct de vedere al formării dreptului internaţional al mediului şi cooperării internaţionale, un moment hotărâtor; în acel an ONU şi două organizaţii internaţionale, respectiv Consiliul Europei şi Organizaţia Unităţii Africane au declanşat activităţi sistematice în domeniu.

Astfel, Consiliul Europei a adoptat la începutul lui 1968 primele două texte în timp proclamate de o organizaţie internaţională în materie de mediu: Declaraţia asupra luptei contra poluării aerului (8 martie 1968, Rezoluţia nr. (68) 4 a Comitetului miniştrilor) şi Carta europeană a apei (proclamată la 6 mai 1968). În acelaşi an, organizaţia de la Strasbourg a adoptat şi primul dintre tratatele europene în domeniul mediului, respectiv Acordul european privind limitarea folosirii unor detergenţi în produsele de spălare şi curăţire (semnat la 16 septembrie 1968).

În ce priveşte OUA, la 15 septembrie 1968 şefii de state şi guverne ai ţărilor membre au semnat Convenţia africană asupra conservării naturii şi resurselor naturale (care a succedat Convenţiei de la Londra din 1933, intervenită, în

principal, între ţările colonizatoare). Documentul se remarcă prin caracterul său global, referindu-se la conservarea şi utilizarea solurilor, apei, florei şi resurselor faunei, practic la ansamblul factorilor de mediu. În acelaşi timp, această generalitate are drept consecinţă faptul că unele părţi ale Convenţiei nu fac decât să enunţe mari principii. Totuşi, au fost adoptate reglementări precise în ce priveşte conservarea florei şi resurselor faunei prevăzându-se crearea de rezervaţii, reglementarea vânătorii, capturării şi pescuitului, protecţie specială a unor specii. Referitor la această din urmă problemă, Convenţia africană stabileşte două principii de conservare care au influenţat dezvoltarea ulterioară a dreptului mediului:

a) protecţia nu numai a indivizilor speciilor ameninţate, ci şi a habitatului lor şi

b) proclamarea responsabilităţii speciale a statului al cărui teritoriu este singurul care adăposteşte o specie rară (art. VIII, al.1).

În sfârşit, tot în anul 1968, Adunarea Generală a ONU a adoptat Rezoluţia 2398 (XXIII), prin care se prevedea convocarea unei conferinţe mondiale asupra "mediului uman", care a stat la baza pregătirii (de către organizaţiile interguvernamentale, statelor membre etc.) a primei conferinţe mondiale privind mediul (Stockholm, iunie 1972).

În paralel cu lucrările preparatorii pentru reuniunea convocată de ONU, sub impulsul unor catastrofe ecologice (precum "mareea neagră" cauzată în 1967 de petrolierul "Torrey-Canyon" asupra coastelor franceze, engleze şi belgiene) sau al consecinţelor tot mai evidente ale continuării procesului de degradare a mediului, statele şi-au amplificat cooperarea multilaterală, în special în domeniul luptei împotriva poluării mediului marin prin hidrocarburi (Convenţia de la Bonn, din 9 iunie 1969, asupra luptei împotriva poluării apelor Mării Nordului prin hidrocarburi, Convenţia de la Bruxelles, din 29 noiembrie 1962, privind responsabilitatea civilă pentru pagubele produse prin poluarea cu hidrocarburi şi Convenţia, din aceeaşi dată, asupra intervenţiei în marea liberă împotriva navelor care arborează un pavilion străin, în caz de accident care antrenează sau ar putea antrena o poluare prin hidrocarburi, Acordul de la Copenhaga, din 16 septembrie 1971, relativ la cooperarea între state scandinave pentru combaterea poluării mării prin hidrocarburi, Convenţia de la Bruxelles din 18 decembrie 1971 privind crearea unui fond de îndemnizare pentru pagubele provocate de poluarea prin hidrocarburi) sau cel al conservării faunei sălbatice (Convenţia de la Ramsar din 2 februarie 1971 privind conservarea zonelor umede de importanţă internaţională şi Convenţia de la Londra din 1 iunie 1972 pentru protecţia focilor din Antarctica).

5. Rezultatele Conferinţei de la Stockholm

În urma pregătirilor coordonate de un comitet special compus din reprezentanţii a 27 de state, între 5-16 iunie 1972 s-a desfăşurat în capitala Suediei, Stockholm, prima conferinţă ONU privind mediul. Aceasta a reunit cel mai mare număr de participanţi de până atunci la o conferinţă consacrată problemelor mediului, respectiv 6000 de persoane, care au inclus delegaţii din 113

state, reprezentanţi, practic ai tuturor marilor organizaţii guvernamentale, 700 observatori trimişi de 400 organizaţii neguvernamentale, personalităţi invitate cu titlu individual şi circa 1500 de ziarişti.

În cadrul Conferinţei au fost aprobate un mare număr de texte, printre care o declaraţie generală, adoptată prin aclamaţii, 109 recomandări care au constituit un "Plan de acţiune" şi o rezoluţie privind dispoziţiile instituţionale şi financiare recomandate organizaţiei mondiale.

Declaraţia Conferinţei Naţiunilor Unite privind Mediul (Declaraţia de la Stockholm) cuprinde un preambul în şapte puncte, urmat de 26 de principii. Preambulul constituie o introducere generală în problematica mediului şi cuprinde idei precum: omul este, deopotrivă, creaţia şi creatorul mediului său: elementul natural şi cel pe care omul el însuşi sunt indispensabile bunăstării şi exercitării depline a drepturilor şi libertăţilor sale fundamentale, inclusiv dreptul la viaţă; protecţia şi ameliorarea mediului au o importanţă majoră pentru bunăstarea populaţiei şi dezvoltarea ei etc. Reflectând concepţia exprimată în Preambul, principiile reprezintă un amalgam de cerinţe de natură politico-juridică. Sub raportul conţinutului lor, acestea exprimă multiple semnificaţii. Primul principiu afirmă dreptul fundamental al omului la libertate, egalitate şi la condiţii de viaţă satisfăcătoare, într-un mediu a cărui calitate să-i permită să trăiască în demnitate şi bunăstare. El are meritul de a fi promovat o concepţie având în centrul său apropierea şi apoi unitatea dintre protecţia mediului şi drepturile omului.

Principiile 2-7 ale Declaraţiei cuprind conţinutul propriu-zis al documentului; ele proclamă că sursele naturale ale globului nu sunt numai petrolul şi mineralele, ci şi aerul, apa, pământul, fauna şi flora, precum şi eşantioanele reprezentative ale ecosistemelor naturale şi trebuie prezervate în generaţiile prezente şi viitoare; omul are o responsabilitate specială în salvarea patrimoniului constituit de flora şi fauna sălbatice şi habitatul lor; resursele renovabile trebuie să poată salvgarda capacitatea lor de a se reconstitui şi resursele nerenovabile nu trebuie să fie epuizate; necesitatea unei gestiuni raţionale etc.

Principiile 8-20 ale documentului se referă la realizarea protecţiei mediului. Sub raportul conţinutului prevederilor acestora se remarcă stabilirea unor legături interdependente între dezvoltarea economică şi socială şi protecţia mediului, implicaţiile subdezvoltării şi căile lichidării sale, necesitatea unei concepţii integrate şi coordonate a planificării etc.

Ultima grupă de principii (21-26) este consacrată cooperării internaţionale şi stabilesc, printre altele: dreptul suveran al statelor de a exploata propriile lor resurse potrivit politicii lor ecologice şi îndatorirea de a face astfel încât activităţile exercitate în limitele jurisdicţiei lor naţionale ori sub controlul lor să nu cauzeze pagube mediului altor state ori în regiuni nesupuse vreunei jurisdicţii naţionale (principiul 21), obligaţia statelor de a coopera pentru dezvoltarea dreptului internaţional în ce priveşte responsabilitatea şi îndemnizarea victimelor poluării şi altor daune ecologice produse în afara frontierelor lor, cooperarea pentru protejarea şi ameliorarea mediului etc.

Al doilea rezultat important al Conferinţei de la Stockholm îl reprezintă "Planul de acţiune pentru mediu"[2]. Prevederile sale se referă, în principal la trei categorii de probleme: evaluarea mediului (analiza, cercetarea, supravegherea şi schimbul de informaţii privind mediul, în cadrul "Planului Vigie" (Ecarthwatch), gestiunea mediului (priveşte atât aşezările umane, cât şi resursele naturale şi dispoziţiile respective ce se referă la poluări în general) şi măsurile de susţinere (informarea şi educarea publicului, formarea specialiştilor în materie de mediu acompaniate de aspecte instituţionale).

6. Urmările Stockholm-ului

S-a considerat, pe drept cuvânt, că Conferinţa de la Stockholm a avut imensul merit de a fi abordat problema protecţiei mediului şi a metodelor pentru a o asigura de o manieră globală, şi aceasta în toate sensurile termenului. Globalitate în sensul unei concepţii planetare asupra mediului, dar şi în ceea ce priveşte structurile instituţionale ale lumii. În sfârşit, globalitate întrucât toate temele au fost abordate şi au făcut obiectul reflecţiilor mai mult sau mai puţin aprofundate.

Această viziune şi metodele promovate au caracterizat evoluţiile care au urmat.

Sub raport instituţional, organismele create în sânul ONU, respectiv PNUE şi Fondul pentru Mediu, menit să alimenteze financiar acţiunile pertinente, au jucat rolul coordonator pentru alte organizaţii internaţionale, atât pentru cele din sistemul Naţiunilor Unite, cât şi cele regionale.

Sub egida organizaţiei mondiale s-au elaborat şi adoptat o serie de documente internaţionale care au reglementat cooperarea internaţională în diferite sectoare ale protecţiei mediului.

Astfel, Conferinţa ONU privind dreptul mării, prin adoptarea Convenţiei de la Montego Bay din 10 decembrie 1982, a consacrat cadrul juridic general al protecţiei mediului marin împotriva poluării. Alte reguli cu caracter general au fost cuprinse în alte instrumente internaţionale elaborate şi adoptate sub egida organizaţiei mondiale. Aşa, de exemplu, prin Convenţia de la Geneva din 18 mai 1977 s-a interzis utilizarea tehnicilor de modificare a mediului în scopuri militare ori în oricare alte scopuri ostile. Totodată, este vizată orice tehnică având ca obiect modificarea, datorită unei manipulări deliberate a proceselor naturale, a dinamicii, compoziţiei ori structurii Pământului, inclusiv biotopurile sale, litosfera, biosfera, atmosfera ori spaţiul extraatmosferic.

La rândul său, primul Protocol adiţional la Convenţiile de la Geneva din 12 august 1949, semnat la 10 iunie 1977, interzice utilizarea de metode ori mijloace de război concepute pentru a cauza ori putând determina pagube întinse, durabile şi grave mediului natural. În acelaşi timp, aspectele protecţiei mediului au fost incluse în diverse documente privind cooperarea internaţională. Menţionăm, în acest sens, art.30 din Carta drepturilor şi îndatoririlor economice ale statelor,

[2] Doc. a/Conf.48/14

adoptată de Adunarea Generală a ONU la 12 decembrie 1974 (Rezoluţia nr.3281 - XXIX), care proclamă că protecţia, prezervarea şi valorificarea mediului pentru generaţiile prezente şi viitoare sunt responsabilităţi ale tuturor statelor.

În cazul unei faze pregătitoare a adoptării Cartei Mondiale a Naturii, care avea să marcheze deschiderea unei noi faze în istoria dreptului internaţional al mediului, la 30 decembrie 1980, Adunarea Generală a ONU a proclamat responsabilitatea istorică a statelor pentru prezervarea naturii, în interesul generaţiilor prezente şi viitoare.

O serie de principii de drept cutumiar s-au sedimentat în această perioadă, mai ales în cadrul OCDE şi PNUE, ca "Principiile de conduită în domeniul mediului, în materie de conservare şi utilizare armonioasă a resurselor partajate între două sau mai multe state" (adoptate de Consiliul de administraţie, la 19 mai 1978).

Printre aceste principii se numără: dreptul suveran al statelor de a exploata propriile lor resurse şi îndatorirea de a face astfel încât activităţile exercitate în limitele jurisdicţiei ori sub controlul lor să nu cauzeze daune mediului în alte state, îndatorirea de a informa şi, la nevoie, de a intra în consultaţii cu acestea, informarea şi cooperarea în caz de situaţii neprevăzute, când se pot produce efecte dăunătoare mediului etc.

În domeniul conservării naturii au fost adoptate o serie de convenţii cu vocaţie mondială, precum: Convenţia de la Ramsar, din 2 februarie 1971, asupra zonelor umede de importanţă internaţională, în special ca habitat al păsărilor acvatice, Convenţia din 16 noiembrie 1972 asupra protecţiei patrimoniului mondial, cultural şi natural, ambele elaborate sub egida UNESCO, Convenţia de la Bonn, din 23 iunie 1979, asupra conservării speciilor migratoare aparţinînd faunei sălbatice etc.

În acelaşi timp, în deceniile care au urmat Conferinţei de la Stockholm s-au afirmat noi probleme, cu caracter global, precum poluarea atmosferică la lungă distanţă, diminuarea stratului de ozon, efectul de seră etc. care au reclamat adoptarea de reglementări juridice adecvate.Rezultatul principal al acestor preocupări a constat în documente precum: Convenţia asupra poluării atmosferice transfrontiere pe distanţe lungi, încheiată la Geneva, la 13 noiembrie 1979, Convenţia - cadru de la Viena, din 22 martie 1985 şi protocolul de la Montreal din 1989 privind pătura de ozon etc.

În sfârşit, accidentul de la Cernobîl, din 26 aprilie 1986, a determinat adoptarea, în cadrul AIEA, a două convenţii: una privind notificarea rapidă a unui accident nuclear şi, respectiv, cealaltă cu privire la asistenţa în caz de accident nuclear sau urgenţă radiologică.

Importante evoluţii au avut loc şi pe plan regional. La nivel european, Actul Final de la Helsinki din 1 august 1975 a consacrat un întreg capitol problemelor cooperării continentale în materie de mediu. Un rol important în domeniu au jucat şi alte instituţii regionale precum: Consiliul Europei, Consiliul Nordic (Convenţia nordică privind protecţia mediului din 19 februarie 1974 a fost considerată mult timp drept un model pentru cooperarea privind ocrotirea mediului) etc.

O consistentă dezvoltare a cunoscut şi dreptul comunitar al mediului. Totodată, acţiunea privind regiuni determinate ale lumii se poate situa şi la nivel mondial. Astfel, PNUE, în colaborare cu ale instituţii specializate ale ONU, a iniţiat adoptarea a o serie de convenţii privind "mările regionale". Este vorba, cel mai frcvent de un ansamblu de instrumente cuprinzând planuri de cooperare şi dezvoltare, o convenţie generală şi protocoale adiţionale.

Un rol important în amplificarea preocupărilor vizând cooperarea în domeniul protecţiei mediului a revenit şi organizaţiilor neguvernamentale, în frunte cu Uniunea Internaţională pentru Conservarea Naturii şi Resurselor (UICN), Green-Peace etc. De exemplu, unul dintre rezultatele cele mai semnificative ale UICN este adoptarea Cartei mondiale a naturii de către Adunarea Generală a ONU, la 28 octombrie 1982.

7. Conferinţa de la Rio de Janeiro şi rezultatele sale

În ciuda acestor rezultate înregistrate în planul colaborării internaţionale, mediul planetei a continuat să se deterioreze de o manieră generală. În această situaţie s-a căutat o nouă abordare, mai eficientă, care avea să se reflecte într-o concepţie diferită asupra problematicii generale a protecţiei şi conservării factorilor naturali. Aceasta şi-a găsit expresia în două documente publicate şi examinate în anul 1987 de Adunarea Generală a ONU, respectiv studiul PNUE "Perspective în materia mediului până în anul 2000 şi în continuare" şi raportul Comisiei Mondiale pentru Mediu şi Dezvoltare (CMED) aşa numitul "Raport Brundtland", intitulat "Viitorul nostru comun"[3].

Astfel, după ce denunţă eroarea de a concepe mediu şi dezvoltarea ca două obiective distincte şi adverse, documentul CMED promovează pentru politicile şi proiectele de dezvoltare o abordare integrată, potrivit căreia, dacă acestea sunt raţionale din punct de vedere ecologic, trebuie să determine o dezvoltare durabilă atât în ţările în curs de dezvoltare, cât şi în cele dezvoltate. În această viziune, rolul prioritar revine măsurilor preventive şi anticipative, fără a neglija însă măsurile corective imediate. Potrivit termenilor proprii raportului CMED, dezvoltarea durabilă este aceea care "răspunde nevoilor actuale, fără a compromite capacitatea generaţiilor viitoare de a răspunde nevoilor proprii".

Raportul recomandă, de asemenea, realizarea de reuniuni regionale şi mondiale pentru a promova integrarea mediului şi a dezvoltării economice. Pe linia unor asemenea evoluţii generale, la 22 decembrie 1989, Adunarea Generală a ONU a adoptat Rezoluţia nr. 44/228, prin care s-a convocat o reuniune mondială pe tema dezvoltării şi mediului. Potrivit documentului, Conferinţa urma să elaboreze strategii şi măsuri destinate să oprească şi să înlăture consecinţele deteriorării mediului, în contextul unor mari eforturi naţionale şi internaţionale pentru a promova în toate statele o dezvoltare susţinută şi sănătoasă din punct de vedere ecologic.

---

[3] Pentru aceste evoluţii a se vedea şi A.O.Adede, **International Environmental Law from Stockholm to Rio - An Overview of Past Lesson and Future`s Challenges, an Environmental Policy and Law**, vol 22, nr 2/1992, p.88-103

În intenţia organizatorilor, Conferinţa de la Rio trebuia să realizeze un nou consens internaţional asupra unor teme de transcendenţă mondială, precum; protecţia atmosferei (folosirea energiei, schimbările climatice, diminuarea stratului de ozon, contaminarea atmosferică transfrontieră), protecţia resurselor terestre, conservarea diversităţii biologice, protecţia resurselor de apă dulce, protecţia oceanelor, mărilor şi zonelor de coastă, gestiunea raţională, din punct de vedere ecologic, a biotehnologiilor, deşeurilor de produse şi deşeurilor toxice, creşterea calităţii vieţii şi a sănătăţii umane, ameliorarea condiţiilor de viaţă şi muncă ale săracilor, eradicarea sărăciei şi oprirea degradării mediului.

Pentru pregătirea acestei ambiţioase agende şi a celorlalte aspecte necesare desfăşurării conferinţei s-a creat un Comitet Pregătitor format din reprezentanţi ai statelor şi organizaţiilor internaţionale. După o reuniune organizatorică desfăşurată la New York, în martie 1990, au urmat cele de la Geneva, martie-aprilie şi august-septembrie 1991 şi New-York, martie-aprilie 1992 în cadrul cărora, în trei grupe de lucru şi în plenară, s-au analizat problemele şi s-au propus măsurile de adoptat în vederea soluţionării lor. Desfăşurată între 3-14 iunie 1992, Conferinţa Naţiunilor Unite privind Mediul şi Dezvoltarea a reunit 145 preşedinţi, prim-miniştri sau vicepreşedinţi, fiind socotită drpt cea mai amplă reuniune la nivel înalt din secolul nostru. Referitor la rezultatele concrete ale reuniunii, acestea s-au exprimat în adoptarea unor documente precum: Declaraţia de la Rio asupra mediului şi dezvoltării, supranumită "Carta Terrei", "Agenda 21", Convenţia asupra biodiversităţii, Acordul asupra climei, Convenţia-cadru privind schimbările climatice, Declaraţia privind pădurile şi Declaraţia privind deşertificarea.

7.1."Declaraţia de la Rio", privind mediul şi dezvoltarea , deşi, în mod evident, nu are forţă juridică obligatorie, reprezintă rezultatul unei soluţii de compromis între ţările industrializate şi Grupul celor 77 (care cuprinde astăzi 128 membri) al ţărilor în curs de dezvoltare. Sub raportul structurii şi obiectivelor sale, **Declaraţia de la Rio de Janeiro** este în mare parte asemănătoare cu cea de la Stokholm, consacrând drepturile şi responsabilităţile ce revin statelo în raport cu protecţia mediului. Ea reflectă şi preocupările apărute în ultimii 20 de ani care despart în timp cele două reuniuni tutelate de ONU; deteriorarea mediului şi a capacităţii sale de a susţine viaţa şi conştientizarea mai profundă a faptului că progresul economic pe termen lung şi protecţia ecologică sunt fenomene independente. Cea mai importantă inovaţie a documentului constă în conjugarea celor doi termeni; de acum înainte protecţia mediului şi dezvoltarea fiind strâns legate. Aşa cum remarca Al. Kiss, textul reflectă o puternică influenţă tiermondistă în problematica conservării mediului. Astfel una dintre tezele care se degajă este aceea că nu vom putea proteja mediul planetei contra ori chiar fără marea majoritate a populaţiei mondiale care, în stare de sărăcie fiind, deţine o importantă proporţie a unor resurse naturale.

După un preambul mult mai redus decât cel al documentului din 1972, prin care se stabileşte ca obiectiv instituira unei alianţe mondiale "noi şi echitabile, prin crearea de noi niveluri de cooperare între state, sectoarele cheie ale societăţii

şi persoane", se proclamă un număr de 27 de principii (faţă de 26 cât cuprindea Declaraţia de la Stockholm).

7.1.1. Stabilind că fiinţele umane constituie centrul preocupărilor relative de dezvoltare susţinută, documentul proclamă dreptul fundamental al omului la o viaţă sănătoasă şi productivă în armonie cu natura (principiul 1). Este o formulare mult mai perfecţionată şi mai exactă a noului drept uman fundamental, care îşi dobândeşte tot mai evident un statut propriu în rândul drepturilor omului. În completarea semnificaţiilor sale, principiul 3 imprimă o relevantă dimensiune dreptului la dezvoltare care trebuie să se exercite de o manieră care să răspundă în mod echitabil, conform necesităţilor de dezvoltare şi ecologice ale generaţiilor prezente şi viitoare.

7.1.2. Preluând principiul 21 al Declaraţiei de la Stockholm, principiul 2 al documentului de la Rio recunoaşte statelor "dreptul suveran de a-şi exploata resursele potrivit propriilor lor politici în domeniul mediului şi de dezvoltare şi responsabilitatea de a se asigura că activităţile exercitate în limitele jurisdicţiei lor nu provoacă daune mediului în alte state sau în regiuni care sunt în afara limitelor jurisdicţiei naţionale".

Consacrat deja ca regulă de drept internaţional cutumiar, principiul (aplicat cu precădere în domeniul poluărilor transfrontiere) cuprinde două elemente constructive. În primul rând este reafirmat dreptul suveran asupra resurselor naturale (recunoscut prin numeroase declaraţii ale Adunării Generale a ONU, începând cu Rezoluţia 1803(XVII), din 14 decembrie 1962, până la altele, recente, precum şi de instrumentele internaţionale relative la drepturile omului), iar precizarea exercitării sale conform "politicilor din domeniul mediului şi de dezvoltare" (Declaraţia de la Stockholm prevedea numai conformarea cu prima categorie de politici) face să i se confere semnificaţii mai precise şi legătura directă dintre mediu şi dezvoltare.

În al doilea rând, este reafirmată datoria statelor de a asigura că activităţile desfăşurate sub jurisdicţia lor nu cauzează daune mediului altor state sau regiunilor aflate în afara jurisdicţiilor naţionale ale statelor. În acest sens se impun câteva precizări. Mai întâi că statele sunt responsabile nu numai pentru propriile activităţi, dar şi pentru cele aflate sub autoritatea lor, indiferent că sunt publice sau private. Aşa cum se aprecia în sentinţa din afacerea Trail, statele au o obligaţie de diligenţă în acest sens. Ca o consecinţă, ele trebuie să instituie un fel de regim de supraveghere permanentă a activităţilor care pot prejudicia mediul situat în afara jurisdicţiei naţionale a statelor. În sfârşit, statul trebuie să aplice această regulă nu numai asupra elementelor supuse jurisdicţiei naţionale (sol, aer, mare teritorială, platou continental, zonă economică exclusivă), ci şi asupra celor faţă de care exercită un control, ca, de exemplu, nave, avioane, obiecte cosmice etc.

7.1.3. Comparaţie între Declaraţia de la Stockholm (1972) şi Declaraţia de la Rio de Janeiro (1992).

Deşi între cele două documente există o distanţă în timp de două decenii, prin tematică şi experienţele pe care le consacră aceasta se sprijină şi completează reciproc.

Într-adevăr, prima constatare este aceea că cele două declaraţii se completează în anumite privinţe. Faptul se explică mai ales prin aceea că tematica fundamentală a celor două conferinţe care le-au adoptat a fost diferită. Astfel, la Stockholm, în 1972, pentru prima dată în lume, a fost abordată într-un asemenea context problematica mediului uman. Douăzeci de ani mai târziu, în 1992, Conferinţa de la Rio de Janeiro se axa pe studiul raportului dintre mediu şi dezvoltare din perspectiva ``dezvoltării durabile``. Dacă în urma Conferinţei de la Stockholm se presupunea că mediul nu poate fi conceput fără dezvoltare, la Rio s-a ajuns la concluzia că dezvoltarea durabilă nu poate fi concepută fără un mediu de calitate. Datorită acestui lucru, Declaraţia de la Rio face loc mai puţin naturii; nu întâlnim decât o referinţă generală la biosferă şi nu sunt prevăzute principii consacrate poluării mărilor şi oceanelor ori conservării naturii, chiar în legătură cu dezvoltarea cum afirmă art.4 al Declaraţiei de la Stockholm ``Conservarea naturii şi, în special, a florei şi faunei sălbatice trebuie astfel să ocupe un loc important în planificarea pentru dezvoltarea economică``.

Redactorii Declaraţiei de la Rio au decis să nu reia textele vechi, dar să facă referiri la principiile de la Stockholm care sunt citate în bloc în primul articol al scurtului preambul al Declaraţiei de la Rio. Ca atare, ```dezvoltarea durabilă`` ocupă în documentul de la Rio un loc privilegiat, fiindu-i consacrate nu mai putin de 7 articole. Compararea celor două texte, de la Stockholm şi de la Rio, relevă apariţia anumitor nuanţe ori schimbări de limbaj, datorate în principal celor 20 de ani care s-au scurs între cele două reuniuni mondiale.

Se poate remarca, de exemplu, că după catastrofe ecologice (precum cele de la Bhopal ori Cernobîl), riscurile majore şi responsabilitatea statelor unul faţă de altele în caz de accident nu ar putea să nu aibă un loc mai important decât cel avut în urmă cu două decenii.

Notăm, de asemenea, că după numeroşi ani de discuţii asupra gazelor cu efect de seră ori stratului de ozon referirea la starea ştiinţei şi aportului acesteia, marjele sale de incertitudine sunt luate în calcul: politicile nu pot atinge, mai ales cu prelungirea răstimpului de răspuns, ``principiul precauţiei`` (principiul 15). Putem constata, totodată, că la Rio se consacră un principiu care la Stockholm era în curs de formulare în cadrul OCDE: cel al ``poluatorului-plătitor``.

O altă notabilă diferenţă : referirea la planificare. Prezentă la Stockholm, ea este absentă la Rio unde îi este preferată cea referitoare la integrarea politicilor care ia mai bine în calcul, fără îndoială, diferiţii actori ai societăţii civile.

Ca alte diferenţe dintre cele două Declaraţii pot fi menţionate:

- referirea la situaţia ţărilor în curs de dezvoltare şi la priorităţile acestora este mult mai explicită în documentul de la Stockholm, datorită, mai ales accentului pus cu precădere pe dezvoltare decât pe mediu;

- atenţia acordată ţărilor în curs de dezvoltare se caracterizează prin locul pe care îl consacră Declaraţia şi Agenda vectorilor foarte importanţi pentru acestea în frunte cu transferul de tehnologie;

- referirea la resurse, la Stockholm a permis deja de a ralia mediul la dezvoltare. De altfel să nu uităm că toate principiile de la prima Conferinţă ONU privind mediul au fost reluate în Declaraţia de la Rio;

- un singur principiu se regăseşte identic la Rio şi la Stockholm, cel al suveranităţii asupra resurselor.

În sfârşit, ca o noutate importantă, Declaraţia din iunie 1992 acordă o importanţă deosebită participării ``grupurilor majore`` din cadrul societăţilor civile: femeile, tinerii, persoanele indigene, ori rolului cetăţenilor în general.

7.2. Unul dintre obiectele majore adoptate în cadrul Reuniunii de la Rio de Janeiro este planul de acţiune intitulat "Agenda XXI", menit să ducă la aplicarea principiilor "Cartei Pământului" pe o perioadă care se întinde dincolo de anul 2000. Calificat drept documentul "cel mai politic şi cel mai complex din punct de vedere tehnic realizat vreodată de ONU în domeniul ecologic" (Boutros Ghali), planul stabileşte perioadele, obiectivele, costurile estimative, modalităţile de acţiune şi responsabilităţile ce revin statelor şi organismelor internaţionale în această privinţă.

Totodată, Planul de acţiune aduce, ca inovaţie, instituirea unei responsabilităţi globale pentru ONU şi organismele din sistemul său faţă de abordarea şi soluţionarea problemelor mediului. Aceasta se exprimă mai ales în sensul că dacă până acum fiecare structură sau conferinţă a ONU abordează sectoare specifice: protecţia apei, problemele populaţiei, habitatului, ştiinţei şi tehnologiei etc., în viitor instituţiile Naţiunilor Unite sunt plasate în faţa unei responsabilităţi globale. O asemenea situaţie necesită, fără îndoială, mecanisme noi de funcţionare şi perfecţionarea celor existente.

El consacră o nouă concepţie asupra aplicării unei dezvoltări compatibile cu prezervarea mediului ambiant.

Referitor la conţinut, prevederile documentului sunt cuprinse în 115 programe specifice, grupate în jurul a patru axe tematice:

- a) dimensiunea social-economică
- b) conservarea şi managementul resurselor (habitat, sănătate, demografie, consum, producţie etc.) naturale (atmosferă, păduri, apă, sol etc.)
- c) rolul organizaţiilor neguvernamentale şi grupurilor sociale
- d) mijloace de implementare a măsurilor stabilite (finanţare, instituţii, etc.).

Planul promovează concepţia unei dezvoltări durabile, adică aceea care semnifică maximul şi cea mai bună valorificare a biosferei de către actualele generaţii, care să ofere cele mai mari beneficii, în condiţiile prezervării potenţialului său, pentru a oferi aceleaşi beneficii generaţiilor viitoare.

Din punct de vedere juridic, unul dintre capitolele cele mai importante rămâne cel referitor la aranjamentele instituţionale (nr.33). Astfel, prevederile sale stabilesc că procesul interguvernamental de urmat după conferinţă se va înscrie în cadrul rolului jucat de organismele ONU, mergând în sensul restructurării şi revitalizării în curs în sânul organizaţiei mondiale. Altfel spus, nu s-a preconizat crearea unei autorităţi mondiale exterioare Naţiunilor Unite. Acesteia din urmă îi

va reveni sarcina de a găsi structurile cele mai adecvate, probabil cele de sub autoritatea Consiliului economic şi social, putându-se inspira din situaţia existentă în materia drepturilor omului.

7.3 Două importante convenţii internaţionale au fost semnate la Forumul ecologic de la Rio: **Convenţia-cadru asupra schimbărilor climatice** şi, respectiv, **Convenţia privind diversitatea biologică.**

7.3.1. Convenţia-cadru asupra schimbărilor climatice. Încă din anul 1988, prin Rezoluţia nr.43/53 Adunarea Generală a ONU a recunoscut faptul că schimările climatice constituie o preocupare comună a întregii umanităţi şi, pornind de aici, în decembrie 1990 s-a constituit un Comitet intreguvernamental pentru elaborarea unei convenţii generale asupra schimbărilor climatice. Adoptat în iunie 1992, documentul are ca obiectiv stabilizarea concentraţiilor de gaze termoactive din atmosferă, la un nivel care să împiedice interferenţa antropogenă periculoasă pentru climă, într-o perioadă de timp suficientă pentru ca ecosistemele să se poată adapta în mod natural la aceste schimbări, astfel încât să nu fie ameninţată producţia de alimente, iar activităţile economice să se deruleze de o manieră durabilă şi curată din punct de vedere ecologic. Astfel, recunoscându-se dreptul suveran al fiecărui stat de a-şi exprima propriile resurse potrivit politicilor sale ecologice, se prevede obligaţia ca această folosire să se realizeze în consens cu cerinţele unei dezvoltări durabile şi fără a se aduce atingeri mediului altor ţări. Angajamentele statelor privesc în mod esenţial adoptarea unor măsuri în limitele competenţei lor.

Concepţiile fundamentale ale Convenţiei sunt puţin obişnuite în dreptul internaţional tradiţional. Astfel, în primul rând, proclamând responsabilitatea comună,dar diferenţiată a părţilor contractante, textul documentului contravine exigenţelor principiilor egalităţii şi reciprocităţii între state. Ţările dezvoltate enumerate într-o anexă (practic cele 24 de state membre ale OCDE) vor trebui, în realitate, să-şi asume toate cheltuielile ocazionate de aplicarea Convenţiei şi să înceapă să depună eforturi de reducere a emisiilor nocive. Ţările în tranziţie, printre care şi România, desemnate în anexa I ca fiind ``în tranziţie către o economie de piaţă`` au o anumită latitudine în aplicarea angajamentelor lor. Concret, aceasta înseamnă că măsurile decise în comun vor putea fi adoptate la situaţiile lor particulare şi că acestea nu sunt obligate să contribuie la finanţarea acţiunii în ţările sărace.

Se instituie, de asemenea, obligaţia statelor de a conserva şi reduce toate emisiile sau concentraţiile de gaze care produc efectul de seră şi, în special, emanţiile de anhidrid carbonic, de a diminua şi înlătura cauzele şi efectele schimbărilor climatice, precum şi o serie de drepturi şi responsabilităţi specifice pentru ţările în curs de dezvoltare şi cele industrializate.

Din punct de vedere instituţional, periodic se va reuni o Cnferinţă pentru a examina aplicarea şi completarea Convenţiei, precum şi un Comitet consultativ care, la anumite intervale, va analiza datele tehnico-ştiinţifice ale evoluţiilor climatice şi va avansa propuneri corespunzătoare.

Conferinţei îi este conferit un rol important nu numai în aplicarea ei şi în dezvoltarea regulilor internaţionale decurgând din principiile Convenţiei, acestea putând lua decizii şi adopta instrumente juridice conexe. În afara funcţiilor obişnuite de gestiune a Convenţiei şi de supraveghere a aplicării ei - în special prin examenul, adoptarea şi publicarea de rapoarte periodice - ea trebuie să se preocupe şi de mobilizarea resurselor financiare necesare, creând un mecanism special în acest sens.

Aplicarea Convenţiei trebuie asigurată, de asemenea, şi prin alte mijloace, în special printr-un sistem de rapoarte, a cărui funcţionare este stabilită cu precizie de document (art.12).

Convenţia a intrat în vigoare la 22 martie 1994, numeroase ţări mari producătoare de gaz cu efect de seră fiind primele care au ratificat-o*. Prima Conferinţă a părţilor a avut loc în aprilie 1995 la Berlin stabilind importante şi ambiţioase obiective pe termen lung.

O a doua conferinţă a părţilor s-a desfăşurat la Kyoto (Japonia) între 1 şi 13 decembrie 1997. Cu această ocazie, reprezentanţii a 161 de state semnatare ale Convenţiei au reuşit să ajungă la un acord privind etapele de diminuare a emisiilor de gaze cu efect de seră, astfel încât echilibrul dinamic să nu fie disturbat în mod semnificativ, într-o perspectivă pe termen mediu şi cu aplicarea principiului "discriminării pozitive". Rezultatele Conferinţei au fost exprimate în Protocolul de la Kyoto, ce preconizează ca până în anul 2012 volumul mediu de gaze cu efect de seră (în principal CO_2) să fie redus cu 5,2 la sută în raport cu nivelul din 1990. Ca expresie a unui compromis între, pe de o parte, ţările dezvoltate (din Nord) şi ţările în curs de dezvoltare (aparţinând Sudului), iar, pe de altă parte, SUA şi aliaţii săi tradiţionali şi Uniunea Europeană în frunte cu Germania şi Franţa, documentul a prevăzut grade diferenţiate pentru diminuarea emisiilor poluante, în funcţie şi de angajamentele asumate unilateral: 8 la sută pentru ţările Europei Occidentale (nivel asumat şi pentru România), 5 la sută pentru SUA, Australia etc, 0 la sută pentru Federaţia Rusă sau Ucraina.

Printre exigenţele fixate de document se numără:

- Industria să devină mult mai eficientă din punct de vedere al consumului de energie şi va trebui să treacă de la utilizarea combustibililor fosili bogaţi în carbon (cărbune, petrol) la combustibili săraci în carbon (gaze naturale) sau la combustibili alternativi;
- Conducătorii auto să opteze pentru modele mult mai eficiente, cu emisii reduse de CO_2, care să funcţioneze, măcar parţial, pe baterii sau alte surse nepoluante de energie;
- Proprietarii de locuinţe să folosească surse nepoluante de energie (ţigle cu baterii solare încorporate, pentru acoperişul caselor, de exemplu);
- Aparatele electrice vor trebui să se bazeze, din ce în ce mai mult, pe surse de energie regenerabile, precum cele eoliene, solare, hidroelectrice etc;

* Ratificată de România prin Legea nr. 24 din 6 mai 1994.

- Consumatorii să înceapă să cumpere produse care consumă mai puţină energie, precum: becurile fluorescente compacte, aparatură casnică reproiectată pentru a folosi minimum de electricitate.

La nivelul ţărilor ce vor ratifica Tratatul se cere:

- Ţările dezvoltate să-şi reducă emisiile CO_2, şi alte gaze generatoare ale efectului de seră, în medie cu 5,2 la sută până în anul 2012;
- Ţărilor în curs de dezvoltare li se recomandă să adopte reduceri asemănătoare, dacă acestea nu vor fi propria lor opţiune;
- "schimburi de emisii" vor permite ţărilor cu reduceri substanţiale de CO_2 să-şi "vândă" surplusul de reducere celor cu rezultate mai slabe.

7.3.2. Convenţia privind diversitatea biologică (biodiversitatea). Ideea elaborării unui instrument internaţional vizând conservarea şi utilizarea raţională a diversităţii biologice a fost lansată în anul 1987, în cadrul PNUE. Pe baza hotărârii acestui organism a fost adoptat un text, adoptat de Conferinţa de la Rio de Janeiro. Este vorba de un document care a generat unele controverse, mai ales în ce priveşte condiţiile în care ţările industrializate vor avea acces la materialele genetice şi alte resurse biologice existente în pădurile tropicale şi în statele în curs de dezvoltare, ori cele în care acestea din urmă vor accede la tehnologia "curată" din punct de vedere ecologic sau la biotehnologie. Aşa se face că, deşi un număr de state au aderat la Convenţie, SUA nu au semnat-o pe motivul că prevederile sale ar afecta negativ industria în domeniul biotehnologiilor şi că bugetul financiar al acesteia ar fi nerealist[4].

Documentul semnat la Rio nu a reuşit să realizeze totuşi progrese deosebite, cauzând unele decepţii. Prima ar fi aceea a neinsistenţei deosebite asupra suveranităţii statelor deţinătoare de specii ameninţate cu dispariţia, fixându-se, totodată, ca obiectiv, utilizarea durabilă a elementelor diversităţii biologice şi partajarea echitabilă a avantajelor care decurg din exploatarea resurselor genetice (art.1). Echilibrul între aceşti doi poli este stabilit în art. 15 şi 16 ale Convenţiei. Astfel, statele deţinătoare de resurse biologice au, în virtutea dreptului lor la suveranitate, puterea de a determina accesul la resursele genetice care se găsesc în limitele competenţei lor. Totuşi, ele trebuie să se străduiască să ``creeze condiţii proprii de a facilita accesul la resursele genetice în scopul utilizării lor raţionale din punct de vedere ecologic de către alte state contractante ``(art.15, alin.2).

În urma acordării, accesul este guvernat de condiţiile convenite de comun acord. Desigur, contrapartidele pot fi înainte de toate financiare, dar documentul acordă o însemnată parte accesului la tehnologie şi transferului acesteia (art.16, alin.3).

Obligaţiile principale ale statelor părţi se referă la: cooperare (art.5), identificarea şi supravegherea diversităţii biologice (art.7), elaborarea de strategii de conservare (art.6) de preferinţă în situ, în special prin stabilirea de zone

[4] S-a considerat că guvernul american nu a semnat Convenţia mai ales din raţiuni electorale, după alegere preşedintele Clinton anunţând aderarea la acest document. Totuşi, în virtutea unei tradiţii, statul federal nu are dreptul de a-şi lua angajamente fără o prealabilă consultare democratică a statelor federale, ceea ce nu a avut loc înainte de Reuniunea de la Rio.

a) Ignorarea faptului că acțiunea unui stat asupra mediului teritoriului său poate să afecteze întreaga omenire, chiar în absența unui impact substanțial ori direct asupra mediului unui alt stat (precum fenomenele de poluare atmosferică mondială cumulativă, despădurirea, poluarea mărilor și oceanelor, dispariția speciilor etc). Astăzi, cu rare excepții, aceste forme de degradare a mediului nu sunt supuse niciunei reglementări, în timp ce poluarea ignoră frontierele politice.

b) Limitarea protecției mediului la ocrotirea drepturilor de proprietate în folosirea factorilor naturali. În consecință, această protecție este indirectă și limitată la întinderea drepturilor de proprietate, neexistând o ocrotire directă a mediului. Semnificativ este, din acest punct de vedere, cazul "Amoco Cadiz": În zona terestră și marină afectată, mareea neagră a distrus 30% din viața animală, 5% din viața vegetală și circa 20.000 de păsări. Un tribunal american federal de primă instanță a acordat despăgubiri numai pentru costul operațiunilor de curățire, cel al echipamentelor folosite cu această ocazie și beneficiul nerealizat, refuzând să acorde despăgubiri pentru distrugerile pur ecologice, pe motiv că daunele aduse ecosistemelor erau deja incluse în reclamațiile pescarilor privind diminuarea recoltelor de pește și a profiturilor nerealizate. Ca atare, nu a fost vorba de o evaluare și compensare pentru daunele suportate de mediul propriu-zis.

c) Zonele situate în afara jurisdicției naționale a statelor (ca, de pildă, marea liberă) fac obiectul unei protecții ecologice limitate. Potrivit dreptului internațional actual, o acțiune pentru prejudicii împotriva altui stat depinde de existența unui drept suficient și identificabil, un prejudiciu adus prin atingerea acestuia și o legătură de cauzalitate. Astfel, Convenția privind dreptul mării, de exemplu, stipulează că toate statele pot să pescuiască liber în zonă. Dacă A descarcă deșeuri toxice în zona de pescuit B are un prejudiciu direct. Dacă poluarea este foarte difuză și provoacă o degradare generală a mediului și nu pagube directe vizavi de drepturile unui stat, este cel puțin probabil că un stat se va angaja să acționeze în fața unei instanțe judiciare pentru a proteja zona comună.

d) Dreptul internațional divizează problemele ecologice în unități separate, după cum mediul mondial este delimitat în teritorii distincte. De fiecare dată când apare o nouă problemă de mediu, se caută elaborarea și adoptarea unui nou tratat, fără a se ține seama de interacțiunea fenomenelor ecologice.

Problemele mediului sunt izolate una de alta din multiple cauze, iar exemplele nu lipsesc: cazul efectului de seră legat de distrugerea stratului de ozon, ploile acide, despăduririle etc. Un pas înainte a fost făcut, în acest sens, de Convenția de la Viena și protocolul de la Montreal privind stratul de ozon, care încearcă să instituie un sistem general de protecție. Ca o concluzie, aceste lacune ale dreptului internațional al mediului ar rezulta, în mare parte, din menținerea conceptului desuet al suveranității statelor și dominația unei etici antropocentriste între omenire și natură.

Care ar fi, totuşi, posibilele soluţii la o asemenea situaţie? Premisa generală ar consta într-o nouă abordare a problemelor protecţiei mediului, sub forma unui demers holistic şi sistematic care să recunoască interdependenţa ecosistemelor şi interconexiunea cauzelor.

Sub raport strict juridic se propune, în acest context, încheierea unui acord internaţional asupra protecţiei mediului mondial, bazat pe ideea că împărţim o planetă fragilă, cu resurse limitate, că frontierele artificiale nu pot să limiteze degradările mediului şi că protecţia acestuia este în interesul întregii comunităţi internaţionale. În ce priveşte conţinutul, drepturile şi obligaţiile stipulate ar trebui să se ceară ca toate activităţile, precum creşterea demografică, schimburile comerciale, utilizarea şi consumul resurselor etc. să fie efectuate de o manieră care să protejeze Terra şi nu să o pună în pericol.

Acest sistem nu-şi propune să nege utilitatea tratatelor regionale sau bilaterale ci, dimpotrivă, stabilind anumite principii generale, stimulează dezvoltarea şi diversificarea acestora.

2. Dacă se acceptă că etica om (societate) - natură este la originea actualei crize ecologice, atunci reevaluarea acesteia trebuie să se reflecte şi la nivelul dreptului internaţional. Ca atare, un tratat general asupra mediului mondial ar putea avea la bază cinci principii directoare: a) interdependenţa ecosistemelor şi interconexiunea cauzelor degradării mediului; b) valoarea inerentă (ori intrinsecă) a naturii; c) echitatea intergeneraţii; d) recunoaşterea relaţiei speciale existente între umanitate şi natură; e) recunoaşterea faptului că omenirea face parte din natură şi nu îi este superioară. Noua concepţie etică ar trebui condusă după principiul conform căruia biosfera Terrei constituie un patrimoniu al vieţii în ansamblul său şi nu numai al umanităţii şi, ca atare, omenirea trebuie să se comporte în acest sens.

*
* *

Fără a căuta să răspundem în detaliu unor asemenea "acuzaţii" se cuvine menţionat totuşi că fără aportul dreptului internaţional protecţia mediului mondial nu ar fi posibilă. În ciuda "slăbiciunilor" sale, el rămâne principalul instrument de cooperare bilaterală, regională şi planetară a statelor şi organismelor internaţionale, în vederea identificării unor forme şi modalităţi care să contribuie la prevenirea şi, eventual, remedierea degradărilor tot mai grave ale mediului.

Într-adevăr, "suplețea sa" ca drept de cooperare, care evită frecvent formulările tranşante şi preferă să facă apel la consens, nu constituie un defect "capital", ci mai de grabă îi conferă caracterul de drept nou, deschis inovaţiilor şi asimilării progreselor înregistrate în alte domenii.

CAPITOLUL III
COOPERAREA INTERNAȚIONALĂ INSTITUȚIONALĂ

A. Considerații generale. Impactul problemelor protecției mediului asupra cooperării internaționale instituționale.

Organizațiile internaționale (regionale ori mondiale) au început să se intereseze în mod masiv de problemele protecției și conservării mediului relativ târziu, la sfârșitul anilor 1960. Totuși, încă de la începutul secolului XX, o serie de militanți sau naturaliști (printre care zoologul elvețian Paul Sarasin) s-au preocupat, în cadrul unui proces lent, dar treptat tot mai semnificativ pentru stabilirea de structuri internaționale permanente cu activități în domeniu. Astfel, în cadrul celui de-al VIII-lea Congres internațional de zoologie (Graz, 1908) Sarasin a cerut crearea unei comisii internaționale în cadrul căreia să fie dezbătute problemele protecției naturii. Tot din inițiativa sa, prima reuniune a unui ``Comitet provizoriu pentru protecția universală a naturii`` a avut loc la Basel, la 18 august 1908. În 1913, 19 țări au participat la Conferința de la Berna, al cărei obiect a fost acela de a pune bazele organizării unei viitoare mari reuniuni internaționale.

Întârziat prin izbucnirea și desfășurarea primului război mondial, primul Congres internațional pentru protecția naturii a avut loc în 1923, la Paris. El a marcat deschiderea unei perioade în cursul căreia a început o luptă neîntreruptă edificarea și finanțarea unei structuri internaționale permanente. În 1928, un ``Birou internațional pentru protecția naturii`` a fost creat la Bruxelles. Cel de-al doilea Congres internațional pentru protecția naturii a avut loc în 1932. După cel de-al doilea război mondial, în 1948, a fost creată sub egida UNESCO, ``Uniunea Internațională pentru Conservarea Naturii și Resurselor`` (UICN), iar în 1968 ONU și-a înscris printre preocupările sale și problemele mediului la nivel global. Desfășurarea primei Conferințe a ONU privind mediul (Stockholm, iunie 1972) a stimulat preocupările statelor (care au participat în număr semnificativ la reuniune), principiul 25 al Declarației, adoptată cu acest prilej, prevăzând că: "statele trebuie să vegheze ca aceste organizații internaționale să joace un rol coordonat, eficace și dinamic în prezervarea și ameliorarea mediului".

Existența unui suport instituțional adecvat este necesară atât pentru elaborarea și adoptarea unor norme juridice care să guverneze cooperarea internațională privind protecția mediului, cât și pentru asigurarea ulterioară a îndeplinirii și respectării lor.

În altă ordine de idei, instituirea unei colaborări şi cooperări internaţionale în domeniu este reclamată din mai multe puncte de vedere. Astfel, astăzi omenirea este departe de a şti totul despre mediu, deteriorarea actuală şi previzibilă şi remediile care trebuie să fie adoptate. În al doilea rând, problemele poluării şi deteriorării calităţii mediului nu cunosc graniţe; o serie de fenomene, precum diminuarea păturii de ozon, efectul de seră etc. afectează, în egală măsură, întreaga umanitate. Toate acestea impun studii permanente şi de anvergură, colaborarea cercetătorilor din mai multe ţări şi coordonarea cercetărilor în cauză.

De asemenea, supravegherea constantă a mediului şi evaluarea datelor obţinute sunt operaţii care implică o conlucrare la nivel regional şi internaţional. Aceste activităţi necesită o continuitate şi structuri de cooperare care nu pot fi asigurate decât prin instituţii permanente.

Această permanenţă este necesară şi din punctul de vedere al dreptului; elaborarea şi respectul reglementărilor sunt indispensabile în a preveni deteriorarea mediului, dar se impune şi asigurarea unui control asupra aplicării regulilor.

În strânsă legătură cu aceasta, evoluţia stării mediului şi amplificarea cunoştinţelor în domeniu reclamă aducerea la zi a reglementărilor adoptate, ceea ce implică controlul aplicării acestora, cât şi o continuă cooperare internaţională, desfăşurată într-un cadru instituţional.

În sfârşit, dar nu în ultimul rând, cel puţin la acest moment, se pare că veritabila soluţie a problemelor mediului rezidă în gestiunea resurselor. Pentru a fi eficace o asemenea gestiune trebuie să se desfăşoare la nivel internaţional şi în permanenţă, ceea ce nu poate avea loc în afara cooperării instituţionalizate.

Cooperarea instituţională în materie de mediu se exprimă mai ales printr-o "reţea" de organizaţii internaţionale cu caracter interguvernamental. Mare parte dintre acestea dispun, din punct de vedere structural, de o adunare plenară (o conferinţă a statelor membre ori o adunare generală precum cea a ONU) care nu dispune, de regulă, de puteri de reglementare juridică, dar discută problemele care intră în competenţa sa şi adoptă recomandări, care leagă organizaţia şi diferitele sale organe, iar în unele cazuri pot avea o influenţă majoră asupra evoluţiei dreptului. În cazuri excepţionale funcţionează un organ care poate adopta decizii obligatorii pentru statele membre, ca, de exemplu, Consiliul de Securitate al ONU sau Consiliul OCDE. De asemenea, prezenţa organismelor judiciare cu competenţa de a asigura reglementarea obligatorie a litigiilor interstatale este rară.

Acestor structuri fundamentale li se adaugă adeseori o serie de organisme subsidiare cu atribuţii pentru aspecte specifice; ele sunt frecvent la originea noilor tratate ori recomandări formulate în domeniu. Unele dintre acestea, cum este cazul Comisiei ONU pentru mediu şi dezvoltare şi cel al Consiliului pentru cooperare culturală din cadrul Consiliului Europei au un caracter guvernamental, altele,

precum Programul Națiunilor Unite pentru Mediu (PNUE), sunt formate din membri individuali proveniți din secretariatul organizației mondiale.

În privința procedurilor de vot, acestea sunt variate, în cele mai multe cazuri adoptându-se sistemul de stat – un vot; uneori deciziile sunt adoptate cu majoritatea simplă, alteori cu majoritatea calificată (de pildă, două treimi), ori unanimitate. Anumite organizații prevăd voturi ținând seama de importanța statului din punctul de vedere al suprafeței, ponderii demografice ori contribuției vărsate.

În ultimii ani se manifestă tendința ca și în cazul organizațiilor utilizând procedura votului majoritar să se prefere recurgerea la procesul consensului.

Referitor la implicarea organizațiilor neguvernamentale (NGO), caracterul interguvernamental al marii majorități a organizațiilor internaționale o limitează foarte mult. Totuși, unele organizații precum Consiliul Europei si ONU dispun de reglementări speciale care permit NGO să participe la reuniuni și să prezinte rapoarte.

B. Funcțiile organizațiilor internaționale în materie de mediu

În ciuda diversității lor, funcțiile pe care diferitele organisme internaționale le îndeplinesc în materie de mediu vizează, în principal, cercetarea, schimbul de informații, reglementarea, controlul și gestiunea resurselor naturale.

Funcția de cercetare. Cercetarea ocupă un loc important în activitatea cooperării instituționalizate. Dacă, de regulă, sunt rare cazurile în care organizațiile însăși efectuează cercetări, acest lucru nu este valabil în domeniul dreptului, când numeroase studii de drept comparat ori drept internațional precedă redactarea proiectelor de texte: recomandări, linii directoare, modele de legi propuse în diferite țări. Sunt edificatoare, în acest sens, lucrările frecvente, foarte aprofundate, ale FAO și OCDE. În situațiile în care cercetarea necesită mijloace mai importante, de obicei statele sunt cele care se angajează să realizeze programele și rolul organizațiilor va fi acela de a asigura coordonarea atribuțiilor repartizate, precum și difuzarea rezultatelor.

Funcția de schimb de informații privește studiile și proiectele, naționale sau internaționale și, în unele cazuri, rezultatele cercetărilor, reprezentând o dimensiune importantă a cooperării desfășurate în cadrul organizațiilor internaționale. Se poate spune că toate organizațiile internaționale care se ocupă, într-o măsură sau alta, de protecția mediului sunt, în același timp, locuri de centralizare și schimb de informații. În unele cazuri, instituțiile internaționale realizează sinteze ale informațiilor primite, ca, de exemplu, asupra unei probleme date (rapoartele Comisiei Economice ONU pentru Europa), ori asupra ansamblului stării mediului (rapoartele anuale ale PNUE).

Funcția de reglementare este adeseori exercitată de organizațiile internaționale. Aceasta constă în elaborarea de noi reguli propuse spre adoptare

statelor membre. Normele pot fi exprimate sub formă de recomandări, ori mai rar, decizii obligatorii sau, în fine, proiecte de tratate ori regulamente internaționale. Aceste proiecte pot urma calea obișnuită de codificare a convențiilor internaționale, adică să fie supuse, după elaborarea lor de un grup de experți, dezbaterii unor conferințe diplomatice care apoi să le adopte.

Tratatele specifice referitoare la aspecte particulare ale protecției mediului au creat organe proprii pentru a urmări aplicarea lor, frecvent acestea din urmă fiind însărcinate cu elaborarea regulamentelor de aplicare ori cu modificarea celor existente, de exemplu, anexele la tratat.

În acest context, un rol deosebit de important revine reglementărilor tehnice, respectiv edictării de norme ecologice propriu-zise. Aceste norme pot fi de patru tipuri:

- normele de calitate a mediului, care fixează nivelurile maxime admisibile ale poluanților în mediile receptoare: aer, apă, sol;
- normele de emisie, care specifică cantitate ori concentrațiile de poluanți care pot să fie eliminate de o sursă dată (o uzină, de exemplu). Aceste norme stabilesc deci obligații de rezultat;
- norme de procedură, care enunță un anumit număr de specificații (de pildă, impunerea unui anumit tip de dispozitiv de epurare). În acest caz, normele instituie obligații de mijloace: alegerea unui anumit procedeu pentru a realiza rezultatul prescris;
- normele de produs, care definesc fie proprietățile fizice sau chimice ale unui produs, fie regulile privind condiționarea, ambalajul ori prezentarea produsului, în special ale produselor toxice.

Funcția de control. Controlul regulilor stabilite în domeniu este frecvent realizat de organizații internaționale.

Acesta poate îmbrăca mai multe modalități; el poate varia de la simple activități de poliție (desfășurate, de exemplu, în marea liberă împotriva poluatorilor prin patrule internaționale, așa cum face Conferința de la Canberra, din 20 mai 1980, asupra conservării faunei și florei marine a Antarcticii, art.25 instituind un sistem internațional de "observare și control") și până la controlul asigurat de state care adresează organelor internaționale desemnate în acest sens, rapoarte asupra aplicării regulilor internaționale de către autoritățile lor naționale.

Funcția de gestiune a resurselor naturale constituie forma cea mai evoluată a cooperării internaționale în domeniul protecției mediului. Exemplele sunt foarte rare; vom menționa, de pildă, art.5 alin.2 al Convenției interimare asupra conservării focilor pentru blană din Pacificul de Nord, din 9 februarie 1957, care atribuie unei comisii speciale competența de a recomanda statelor părți măsurile privind importanța și compoziția pe sexe și vârstă a contingentului de foci prelevat în fiecare sezon pentru comerț. O soluție identică comportă și sistemul de gestiune a resurselor minerale ale fundurilor marine, prevăzut de

capitolul XI al Convenției privind dreptul mării, în care protecția mediului marin figurează printre funcțiile prioritare, pe care trebuie să le îndeplinească organele prevăzute de document. Activitățile desfășurate de oricare organizație internațională sunt precizate în tratatul său constitutiv. Chiar dacă nu o prevăd în mod explicit aceste competențe pot să privească adesea și mediul. Așa, de exemplu, Organizația Mondială a Sănătății poate examina problemele ecologice vizând sănătatea umană, iar Organizația Internațională a Muncii se poate ocupa de aspectele de mediu survenite la locul de muncă.

C. Organizații globale

I. Organizații interguvernamentale

1. Sistemul Națiunilor Unite. Organizațiile interstatale cu vocație mondială care constituie sistemul Națiunilor Unite sunt reprezentate de Organizația Națiunilor Unite (ONU), cu organismele sale semiautonome și instituțiilor specializate. Cooperarea în materie de mediu dintre aceste organisme este organizată de comitetul administrativ de coordonare. Dintre structurile ONU, activitatea cea mai prodigioasă în direcția creării și dezvoltării dreptului internațional al mediului a avut-o și o are în prezent Adunarea Generală. De la prima rezoluție în materie, adoptată la 3 decembrie 1968 până astăzi, acest forum mondial al statelor a adoptat numeroase documente (rezoluții, declarații, programe de acțiune etc.), cu forță juridică diferită, care au contribuit la precizarea și dezvoltarea normelor și principiilor juridice privind protecția și conservarea mediului. De asemenea, sub egida organizației mondiale au fost elaborate o serie de tratate și convenții internaționale de bază ale dreptului internațional al mediului.

Totodată, sub suspiciile ONU au fost organizate cele două conferințe mondiale asupra problemelor ecologice globale: cea de la Stockholm (1972) și respectiv de la Rio de Janeiro din 1992, inclusiv sesiunea Adunării Generale Rio 5 (iunie 1997). Rolul coordonator în cadrul ONU asupra problemelor protecției și conservării mediului îl joacă PNUE.

2. Programul Națiunilor Unite pentru Mediu (PNUE). A fost conceput inițial ca o strategie de cooperare internațională în vederea ameliorării mediului de către Conferința de la Stockholm, din iunie 1972. Rolul primordial al PNUE este acela de a incita și alte instituții de a activa în privința protecției mediului. Problemele ecologice sunt examinate în acest cadru și sunt elaborate programe, dar, pe ansamblu, aplicarea este asigurată prin instituțiile specializate ale ONU, cu ajutorul, dacă este necesar, al organizațiilor internaționale regionale, organizațiilor neguvernamentale, precum și cel al statelor. La cea de-a XXVII-a sesiune a Adunării Generale a ONU, printr-o rezoluție din 15 decembrie 1972 s-a stabilit structura organizatorică a PNUE, formată din patru elemente: Consiliul de

administrație, Secretariatul, Fondul pentru mediu și Comitetul de coordonare pentru mediu (cu sediul la Nairobi, în Kenya).

Consiliul de administrație este format din reprezentanții a 58 de state, aleși de Adunarea generală și se reunește în fiecare an. Este organul însărcinat cu elaborarea politicii în domeniu, întocmește un raport anual asupra activității desfășurate către Consiliul economic și social, trimis apoi Adunării Generale a ONU.

Secretariatul, condus de un director executiv, centralizează acțiunea PNUE și asigură coordonarea între organismele Națiunilor Unite în materie de mediu.

Fondul pentru mediu, creat prin rezoluția nr. 2997 a Adunării Generale, are ca obiectiv furnizarea unui ajutor financiar care să permită satisfacerea nevoilor esențiale ale PNUE. Acest fond este alimentat prin contribuția voluntară a statelor. El intervine pentru încurajarea aplicării măsurilor vizând protecția mediului. Rolul său constă în a furniza capitaluri de plecare pentru declanșarea activităților corespunzătoare programului, ori de resurse adiționale (necesare pentru a situa, în perspectiva mediului, activitățile de dezvoltare cu deschidere internațională), jucând astfel rolul de "catalizator" în materie, care a fost încredințat PNUE.

Acțiunea PNUE în privința promovării cooperării internaționale și reglementărilor interstatale este limitată de numeroși factori. Astfel, acesta este, mai degrabă, un centru însărcinat cu coordonarea rețelelor de informare, de cercetare și de acțiune asupra diverselor aspecte ale mediului și mai puțin implicat în pregătirea de tratate ori programe de potecție a mediului. În același sens, acționează, desigur, și resursele financiare reduse de care dispune PNUE, bazate cu precădere pe contribuțiile voluntare vărsate de state la Fondul pentru Mediu.

Una din principalele preocupări ale Programului o constituie aplicarea "Planului Vigie", program de supraveghere a mediului la nivel mondial. Este vorba de culegerea de date asupra degradării mediului și punerea lor la dispoziția celor care au nevoie și pot adopta decizii în domeniu.

"Planul Vigie" se compune din patru elemente legate între ele. GEMS (Sistemul mondial de supraveghere continuă a mediului), prin intermediul căruia se realizează o observare permanentă a situației oceanelor, climatului, resursele naturale renovabile și poluările transfrontaliere. Grupuri de supraveghere constituie într-o rețea internațională, supraveghează modificările climatice, solul, fauna, vegetația și consecințele activităților umane asupra mediului.

GRID (Baza de date asupra resurselor mondiale) reprezintă, sub formă de hărți informatizate, datele colectate în cadrul GEMS INFO TERRA, reprezintă un sistem de răspunsuri la problemele mediului, aplicat datorită unei rețele mondiale de corespondenți naționali.

RISCPT (Registrul internațional de substanțe chimice potențial toxice), colectează și difuzează date asupra influenței pe care produsele chimice o pot avea

asupra mediului (în special problema utilizării şi eliminării deşeurilor), privind o reţea care leagă circa 111 state.

Această bancă de date urmăreşte promovarea schimbului de informaţii asupra celor circa 500 de substanţe catalogate, proprietăţilor lor fizice şi chimice, modul de utilizare, concentraţia în mediu şi efectele toxicităţii acestora asupra omului şi mediului. O listă oficială grupează informaţiile relative la deciziile şi recomandările naţionale şi internaţionale adoptate în materie.

O direcţie importantă de acţiune a PNUE o constituie stimularea şi organizarea de activităţi internaţionale relative la gestiunea mediului, cum au fost cele referitoare la stabilirea şi urmărirea programelor de protecţie a mărilor regionale, organizarea de conferinţe internaţionale asupra gestiunii resurselor de apă, deşertificării etc.

Comisia asupra dezvoltării durabile a fost creată în noiembrie 1992 de către Adunarea Generală a ONU şi are drept scop coordonarea şi controlul aplicării hotărârilor adoptate de Conferinţa mondială de la Rio de Janeiro (1992). Concepută după modelul Comisiei drepturilor omului a ONU, aceasta este formată din reprezentanţii a 53 de state, alese de Consiliul Economic şi Social (ECOSOC) dintre statele membre ale ONU; conform recomandărilor organizaţiei mondiale, accentul a fost pus pe contribuţii şi participarea organizaţiilor neguvernamentale. Alte organisme ale Naţiunilor Unite implicate în domeniul protecţiei mediului sunt: Comisia drepturilor omului şi Subcomisia pentru prevenirea discriminării şi protecţiei minorităţilor.

Astfel, în 1988, subcomisia a evocat, pentru prima dată, relaţia dintre mediu şi drepturile omului, în contextul abordării problemei mişcării (transporturi, deplasare) a produselor şi deşeurilor toxice şi periculoase. Cu această ocazie a fost adoptată o rezoluţie în care se menţionează dreptul la viaţă al tuturor popoarelor şi dreptul generaţiilor viitoare de a profita de moştenirea lor ecologică. S-a pledat pentru o interdicţie totală a exportării produselor toxice şi periculoase şi pentru elaborarea unei convenţii generale asupra acestei probleme. În timpul sesiunii din 1989 subcomisia a adoptat o rezoluţie care prevedea realizarea unui studiu asupra relaţiei dintre mediu şi drepturile omului.

3. Agenţia Internaţională pentru Energie Atomică (AIEA). Creată prin Convenţia de la New York, din 26 octombrie 1956 (intrată în vigoare în 1957), ca organizaţie autonomă legată de Consiliul de Securitate al ONU, AIEA are ca obiect esenţial asigurarea şi creşterea "contribuţiei energiei atomice la pacea, sănătatea şi prosperitatea lumii întregi". Printre funcţiile sale conferite de Statutul constitutiv (art. III A.6) se numără şi cea de a stabili ori adopta, în cooperare cu ONU şi instituţiile sale specializate, "norme de securitate destinate să protejeze sănătatea şi să reducă la minimum pericolele la care sunt spuse persoanele şi bunurile". De asemenea, conform art. XI, atunci când Agenţia ajută la realizarea proiectelor interesând aplicarea practică a energiei atomice în scopuri practice,

trebuie să țină seama "de existența regulilor de securitate adecvate pentru administrarea și depozitarea produselor și pentru funcționarea instalațiilor".

AIEA stabilește reguli privind transportul materialelor radioactive și emite norme de securitate nucleară.

În urma accidentului de la Cernobîl (aprilie 1986), sub egida AIEA au fost adoptate două importante documente internaționale: Convenția privind notificarea rapidă a unui accident nuclear sau de situație de urgență radiologică.

4. Instituțiile specializate ale ONU. Mai ales după 1972, marea majoritate a instituțiilor specializate ale ONU (în număr de 15, începând cu 1 ianuarie 1983) s-au implicat în problematica protecției mediului, din perspectiva domeniului lor specific de activitate.

4.1. Organizația Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură (FAO) creată la 16 octombrie 1945 are ca obiectiv principal declarat ridicarea normelor de alimentație și a nivelului de trai al popoarelor. Activitatea acestei organizații în domeniul mediului are un caracter oarecum contradictoriu. Astfel, promovarea expansiunii agriculturii poate implica, într-o anumită măsură, distrugerea solurilor, pădurilor sau vieții sălbatice.

Dar acțiunea sa semnificativă în materie este legată de conservarea resurselor naturale. Astfel,în acest sens, sub egida FAO s-a redactat și proclamat Carta mondială a solurilor (1981), în mod indirect organizația s-a implicat în elaborarea mai multor texte convenționale internaționale, precum Convenția de la Barcelona pentru protecția Mării Mediterane împotriva poluării și a stimulat dezvoltarea, în multe țări în curs de dezvoltare, a legislației privind agricultura, pădurile, pescuitul, conservarea solului etc.

4.2. Organizația Maritimă Consultativă Interguvernamentală, creată în 1948, pe baza Convenției adoptate de Conferința maritimă a ONU de la Londra are ca scop promovarea cooperării între state pentru realizarea unei navigații sigure și eficiente și înlăturarea discriminărilor și a restricțiilor impuse navigației internaționale. Ca atare, rolul său constă în promovarea aspectelor protecției mediului în navigația maritimă și pescuit. Rolul său în această materie privește mai ales poluarea mărilor, în principal cu petrol. În acest sens, trei sunt direcțiile prioritare: prevenirea poluării, prevederea și acordarea de asistență în caz de necesitate și acordarea de asistență în caz de necesitate și aplicarea standardelor stabilitate pentru navigația internațională. Sub egida acestei organizații au fost încheiate o serie de convenții internaționale împotriva poluării mărilor (precum cele de la Londra din 1954, 1972 ori 1973).

4.3. Organizația Mondială a Sănătății (OMS) creată prin Constituția adoptată la 22 iulie 1946, la New York, cu ocazia Conferinței internaționale a sănătății, urmărește promovarea cooperării internaționale în vederea ridicării tuturor popoarelor la cel mai înalt nivel de sănătate. În baza art.2 din actul său constitutiv, care îi atribuie competențe în lupta împotriva maladiilor eudemice,

epidemice şi altele, OMS furnizează asistenţă tehnică şi supraveghează consecinţele poluărilor specifice, dăunătoare sănătăţii umane.

4.4. Organizaţia Meteorologică Mondială (OMM) înfiinţată în 1873 are ca principal scop coordonarea, uniformizarea şi ameliorarea serviciilor meteorologice din toată lumea, în folosul sprijinirii activităţilor din alte domenii, cum ar fi agricultura, aviaţia şi în ultimii ani şi protecţia mediului. Contribuie la stabilirea unor reţele de observare şi sisteme rapide de informaţii meteorologice, observarea poluărilor şi studiază propagarea acestora şi joacă un rol important în materie de previziune a catastrofelor naturale (seceta, furtuna, grindina). De asemenea, OMM a participat activ la crearea sistemului mondial de supraveghere continuă a mediului (GEMS). Reţeaua de supraveghere a poluării atmosferice de fond (BAPMON) a OMM exercită supravegherea poluanţilor atmosferici care modifică pătura de ozon şi climatul.

4.5. Organizaţia Naţiunilor Unite pentru Educaţie, Ştiinţă şi Cultură (UNESCO), stabilită la 4 noiembrie 1946, la Londra, urmăreşte promovarea cooperării între naţiuni în domeniul educaţiei, ştiinţei şi culturii în vederea menţinerii păcii şi securităţii, asigurarea respectului universal faţă de justiţie, legi, drepturile omului şi libertăţile fundamentale. UNESCO se preocupă de problemele mediului din două perspective principale: cea a educaţiei şi, respectiv, cea a cercetării ştiinţifice şi instrucţiei. Acţiunea concretă a organizaţiei în materie se desfăşoară în trei sectoare prioritare: educaţie, şiinţele naturii şi ştiinţele sociale.

Astfel, UNESCO a acordat o atenţie deosebită studiului interacţiunilor dintre om şi biosferă, lansând în 1970 programul special intitulat "Omul şi biosfera" (Man and biospfer: MAB). Se urmăreşte mai ale studiul conservării zonelor naturale şi resurselor genetice, al impactului activităţilor umane asupra diferitelor maladii etc. Alte teme abordate de organizaţia internaţională: ecologice şi studiul integrat al resurselor naturale: oceanografia şi mediul marin, Programul geologic internaţional coordonator, Programul hidrologic internaţional, protecţia moştenirii culturale şi naturale, instruirea personalului în domeniul managementului ecologic, dezvoltarea educaţiei pentru mediu. Totodată, sub egida UNESCO au fost elaborate şi adoptate o serie de documente internaţionale deosebit de importante în materie de mediu, precum: Convenţia de la Ramsar, din 2 februarie 1971, asupra zonelor umede de importanţă internaţională, în special ca habitat al păsărilor acvatice, Convenţia privind protecţia patrimoniului mondial, cultural şi natural din 16 noiembrie 1972 etc.

4.6. Organizaţia Internaţională a Muncii (OIM), creată în 1919 îşi propune ca scopuri fundamentale, printre altele, ridicarea nivelului de trai şi creşterea bunăstării economice a muncitorilor, ocrotirea adecvată a vieţii şi sănătăţii acestora etc., domenii legate tot mai strâns şi de protecţia mediului. OIM desfăşoară o activitate sistematică în materie din 1972 când, în cadrul acelei de-a

57-a sesiuni a Conferinței generale a fost prezentat raportul Directorului general al organizației, intitulat "Tehnica în serviciul libertății: omul și mediul său - Rolul OIM".

Documentele organizației referitoare la problematica relațiilor dintre mediu și lumea muncii recomandă statelor membre: întărirea inspecției muncii și aplicarea sancțiunilor adecvate împotriva celor care poluează, nu respectă normele de igienă și sănătate; realizarea urbanizării și industrializării cu respectarea cerințelor protecției mediului; fixarea de niveluri admisibile pentru expunerile profesionale la substanțe și produse nocive, formarea cadrelor și muncitorilor în sfera ameliorării și ocrotirii mediului de muncă etc.

Evoluțiile înregistrate în privința concepției și modalităților de abordare a problematicii protecției mediului la nivel mondial (în contextul reuniunii de la Rio de Janeiro, 1992) s-au exprimat și în noile acțiuni și documente ale OIM, în frunte cu raportul Directorului general al organizației prezentat în cadrul celei de-a 77-a sesiuni a Conferinței internaționale a muncii și intitulat "Mediul și lumea muncii".

4.7. Alte instituții specializate ale ONU. Alături de aceste agenții ale Națiunilor Unite, și altele s-au preocupat, incidental ori parțial, de problemele protecției, conservării și dezvoltării mediului. Astfel, Organizația Aviației Civile Internaționale (OACI) a adoptat reguli privind zgomotul și gazul de eșapament al avioanelor. Și Organizația Națiunilor Unite pentru Dezvoltare Industrială (ONUDI) s-a preocupat, într-o anumită măsură, de includerea aspectelor de protecție a mediului în politicile și programele cooperării între țările dezvoltate și cele în curs de dezvoltare, accelerării industrializării acestora din urmă etc.

II. Organizații internaționale neguvernamentale (ONG) care acționează în domeniul protecției și conservării mediului sunt numeroase.

În funcție de activitatea desfășurată și numărul membrilor acestea pot fi grupate în trei categorii principale. Prima cuprinde organizații cu un număr relativ restrâns de membri și cu interese esențial științifice ori/și profesionale, cum ar fi: Consiliul Internațional al Uniunilor Științifice, Uniunea Internațională pentru Conservarea Naturii etc. Din a doua categorie fac parte organizații care urmăresc mai ales scopuri în domeniul informației, educației și consultingului ecologic, ca, de exemplu, Institutul Internațional pentru Mediu și Dezvoltare, Institutul pentru Politicile Europene de Mediu, Fundația pentru Conservarea Mediului, Institutul pentru Resursele Mondiale etc. În sfârșit, ultima categorie este reprezentată de grupări deschise de militanți în favoarea conservării naturii și combaterii poluării, mai numeroase în America de Nord și Vestul Europei, precum: Clubul Sierra și Societatea Națională din Audubon (SUA), Federația Franceză a Naturii (Franța), Deutscher Jagdschutz - Verband (Germania) și organizații internaționale ca Prietenii Pământului (Friends of the Earth) și Greenpeace.

Trei dintre acestea au un caracter mondial şi o activitate prodigioasă în materie: Uniunea Internaţională pentru Conservarea Naturii (UICN), Fundaţia Mondială pentru Natură (WWF) şi Greenpeace.

1. Uniunea Internaţională pentru Conservarea Naturii (UICN) fondată în 1948, cu sediul la Marges (Elveţia) este o organizaţie care numără printre membrii săi state, organisme de drept politic, organizaţii neguvernamentale, instituţii de cercetare, precum şi organisme de conservare din peste 100 de ţări. Uniunea are ca obiectiv fundamental promovarea conservării şi a utilizării durabile a resurselor vii, îndeplinind în acest sens un rol consultativ pe lângă guverne şi diferite instituţii de conservare, de colectare şi difuzare de informaţii pertinente, asistenţă tehnică etc.

Din punctul de vedere al organizării şi funcţionării, Uniunea are o structură asemănătoare cu cea a unei organizaţii internaţionale: o Adunare a membrilor, care se reuneşte odată la trei ani, un consiliu ales de aceasta care execută programul şi un birou care acţionează în numele organizaţiei în intervalul dintre reuniuni.

Cele 6 comisii ale UICN (sprijinite de o reţea de cercetători şi experţi de pe 5 continente) se ocupă de problematica speciilor ameninţate, zonelor protejate, ecologiei, strategiei şi planificării mediului, dreptului mediului şi educaţiei şi comunicării. Programele sale speciale vizează conservarea pădurilor, zonelor umede, ecosistemelor marine, plantelor, Sahelul, Antarctica, precum şi populaţia şi resursele naturale.

De asemenea, UICN asigură servicii şi asistenţă în domeniul politicilor şi programelor pentru conservarea diversităţii biologice şi utilizării durabile a resurselor naturale.

Printre cele mai remarcabile realizări ale UICN se numără elaborarea, la cererea PNUE şi cu sprijinul financiar al WWF, a "Strategiei mondiale a conservării", publicată în martie 1980, şi pregătirea "Cartei mondiale a naturii", adoptată în 1982 de ONU.

Strategia are ca scop declarat să contribuie la promovarea unei dezvoltări durabile, fondată pe conservarea resurselor vii, prin propunerea de mijloace eficace de gestiune a resurselor naturale autorităţilor publice, instituţiilor şi tuturor celor implicaţi în mod direct sau indirect în această activitate.

Obiectivele principale constă în menţinerea proceselor ecologice esenţiale şi sistemelor care întreţin viaţa (regenerarea şi protecţia solurilor, reciclajul deşeurilor, epurarea naturală a apelor), prezervarea diversităţii genetice de care depinde funcţionarea majorităţii acestor sisteme, de a veghea la utilizarea durabilă a speciilor şi ecosistemelor. Aceste obiective trebuie atinse la anumite termene, întrucât capacitatea naturii de a suporta acţiunea umană este limitată şi se poate distruge iremediabil.

Strategia mondială propune strategii naţionale şi subnaţionale pentru a realiza obiectivele prioritare, recomandând politici ecologice cu caracter anticipativ, o politică de conservare multisectoriale şi un sistem de compatibilitate naţională, care să integreze conservarea dezvoltării. Sunt prevăzute, de asemenea, recomandări pentru examinarea şi adecvarea legislaţiilor naţionale în materie, promovarea unui drept internaţional al conservării, mai energic şi mai global, programe internaţionale pentru conservarea pădurilor tropicale şi regiunilor deşertice, protejarea resurselor genetice şi conservarea domeniului public internaţional (marea liberă, atmosfera, Antarctica).

Semnificaţia principală a acestui domeniu rezidă în faptul că dă expresie unui minimum de consens mondial (din partea lumii ştiinţifice şi politice) asupra problemelor conservării naturii, în interdependenţa lor şi oferă soluţii adecvate pe termen mediu şi lung.

2. World Wildlife Fund (WWF) a fost creată în 1961, ca fundaţie privată de drept elveţian, cu sediul iniţial la Morges, iar din 1979 la Gland (Elveţia). Grupând în prezent 23 organizaţii naţionale şi 4 cu statut de asociat, în scopul de a reuni, gera şi angaja fonduri pentru conservarea mediului natural la eşalon mondial, ori fauna, flora, peisajele, apa, solul, aerul şi alte resurse naturale, Grupul WWF este un "colector" de fonduri folosite apoi la finanţarea proiectelor de conservare a naturii (în cursul primilor 30 de ani de existenţă contribuind la realizarea a peste 5000 de proiecte în 130 de ţări).

Din punct de vedere organizatoric, pe lângă structurile clasice: un consiliu de administraţie, comitet executiv şi director general, întâlnim un "consiliu internaţional", format din reprezentanţi ai unor organizaţii internaţionale. Prin studii, realizarea de proiecte, o acţiune de formare şi presiune asupra factorilor de decizie WWF are ca scop promovarea conservării naturii şi aplicarea de programe ecologice vizând prezervarea diversităţii genetice a speciilor şi ecosistemelor, utilizarea raţională a resurselor naturale etc. În ultimul timp, dacă preocuparea iniţială a WWF, aceea de a salva speciile pe cale de dispariţie rămâne prioritară, un rol important îl ocupă finanţarea proiectelor orientate spre stimularea unei dezvoltări durabile.

În prezent, WWF acordă prioritate finanţării acţiunilor de conservare, pe baza unei strategii anuale, elaborată împreună cu UICN, precum şi aplicării reglementărilor internaţionale existente.

3. **Greenpeace**, organizaţie militantă de apărare a mediului, şi-a început activitatea în 1971,când un grup de persoane s-au deplasat pe mare, în largul Alaskăi, pentru a protesta împotriva experienţelor nucleare americane. Refuzând orice subvenţie statală pentru a-şi păstra independenţa, Greenpeace ("pacea verde") îşi concentrează acţiunea pe patru mari probleme: activităţile nucleare (opunându-se, datorită pericolului pe care îl prezintă, oricărei activităţi a ciclului nuclear în scopuri militare); limitarea folosirii produselor toxice, interzicerea

aruncării lor în apele continentale şi în mare şi controlul mişcărilor deşeurilor toxice; protecţia speciilor ameninţate din oceane şi protecţia stabilităţii atmosferei, acţionând pentru dezvoltarea energiilor nepoluante, pentru reducerea consumului de energie şi pentru reducerea cantităţilor de gaze eliminate în atmosferă. Totodată, organizaţia realizează numeroase campanii regionale împotriva atingerilor aduse mediului.

O altă importantă şi semnificativă prezenţă a societăţii civile în domeniul protecţiei mediului este Tribunalul Internaţional al Apei (International Water Tribunal – I.W.T.) care constituie o iniţiativă care urmăreşte aplicarea directă a reglementărilor vizând influenţarea unei atitudini sociale faţă de problemele mediului, în general, şi de cele ale protejării apei, în special.

I.W.T. a fost creat ca o organizaţie neguvernamentală, independentă având ca atribuţii: crearea unei instanţe care, în acord cu legea, să garanteze un proces imparţial pentru cei acuzaţi, crearea unui juriu independent format din specialişti, în domeniul ştiinţific şi politic, surpevizarea şi coordonarea cazurilor deduse spre analiză, stabilirea unei proceduri echitabile. În cadrul reuniunii din octombrie 1993 Tribunalul a examinat 19 plângeri privind poluarea Rhinului cu metale grele, hidrocarburi, coloranţi şi reziduuri radioactive. Pe calea audierilor publice şi cu contribuţia presei populaţia a fost informată asupra calităţii apelor fluviului, iar instanţa i-a condamnat moral pe cei vinovaţi de poluarea sa. Cea de-a doua reuniune (februarie 1992) a abordat problema apei în ţările din "lumea a treia".

Fondată de fostul preşedinte sovietic, Mihail Gorbaciov, Crucea Verde urmăreşte promovarea acţiunilor caritative în favoarea protecţiei mediului şi conservării naturii.

D. Cooperarea instituţională regională. Aşa cum arată experienţa cooperării internaţionale în materie de mediu, strategia regională reprezintă cel mai bun mijloc de a gera în mod eficient un spaţiu determinat şi, în cele din urmă, mediul mondial. Aceasta permite luarea în considerare a particularităţilor fizico-geografice şi ecologice ale unui mediu dat şi de a favoriza cooperarea între state vecine ori deţinătoare a unui factor de mediu comun. De altfel, imperativul unei cooperări regionale (mai ales la nivel continental) a fost subliniat de numeroase documente internaţionale. Astfel, în 1972, Conferinţa privind mediul uman de la Stockholm a recomandat guvernelor să întreprindă "măsuri eficace, la nivel naţional, pentru a controla toate sursele de poluare...concentrându-şi acţiunea în plan regional şi, eventual, în plan internaţional" (Recomandarea 92.b).

În acelaşi context, încă de la începutul activităţilor lor în domeniul mediului, Comunităţile europene au subliniat necesitatea unei abordări regionale sau zonale a problemelor ecologice. Astfel, primul program de acţiune al CEE în domeniu, adoptat la 22 noiembrie 1973, a stabilit printre principiile politicii ecologice comunitare şi pe cel conform căruia "pentru fiecare categorie de poluări trebuie să

se caute nivelul de acţiune local,regional, internaţional) cel mai bine adaptat naturii poluării, precum şi zonei geografice de protejare" (principiul 10).

Acest principiu a fost reluat şi dezvoltat de programele ulterioare, pe baza ideii că mediul global este un sistem compus din subsisteme şi că diferitele instituţii trebuie să-şi aleagă cel mai bun nivel de intervenţie.

PNUE a încurajat acţiunea regională, iar în anul 1974 a stabilit un program pentru mările regionale.

Şi alte documente în materie au relevat necesitatea unei cooperări regionale în domeniul mediului.

Aceste evoluţii şi-au găsit expresia în stabilirea şi perfecţionarea a numeroase forme de cooperare instituţională. Dintre acestea se remarcă cele cu vocaţie continentală.

1.Organizaţia Unităţii Africane (OUA), fondată la 25 mai 1963, în scopul de a promova colaborarea politică între cele 51 ţări membre ale continentului nu a avut iniţial preocupări directe în domeniul mediului. Debutul în această privinţă l-a constituit tutelarea elaborării şi adoptării noului tratat asupra protecţiei vieţii sălbatice în Africa (1968) şi sprijinirea Colegiului african pentru management în domeniul conservării vieţii sălbatice de la Mweka, în Tanzania.Creat în 1963, Colegiul a contribuit la promovarea studiilor şi cercetărilor privind, în special, conservarea naturii.

Preocupările pentru protecţia mediului au sporit în cadrul organizaţiei odată cu asocierea tot mai intensă dintre problemele dezvoltării şi cele ale mediului, precum cele vizând alimentaţia, apa, locuinţele etc. Planul de acţiune de la Lagos, 1980-2000, elaborat şi adoptat în cadrul OUA a inclus problematica mediului în rândul problemelor generale socioeconomice. Au fost identificate 8 priorităţi: 1) salubritatea mediului, sănătatea şi aprovizionarea cu apă; 2) seceta şi deşertificarea; 3) despăduririle şi degradarea solurilor; 4) poluarea masivă şi conservarea resurselor zonei; 5) aşezările umane; 6) controlul poluării aerului şi 7) pregătirea şi educaţia ecologică, legislaţia şi informaţia.

O serie de alte structuri regionale, precum Institutul Internaţional African au contribuit la popularizarea şi conştientizarea prevederilor referitoare la mediu ale Planului de la Lagos. La cea de-a 37-a sesiune (mai-iunie 1981), Consiliul miniştrilor al OUA a recomandat adoptarea unei Carte mondiale a naturii, propunere avansată Adunării Generale a ONU de către un stat membru al organizaţiei, respectiv Zairul.

2. Organizaţia Statelor Americane (OSA), creată la 30 aprilie 1948, în vederea consolidării păcii şi securităţii pe continent, s-a implicat iniţial în materia mediului prin elaborarea şi implementarea unor proiecte de valorificare a apelor şi pădurilor continentale, cu sprijinul PNUE. Totodată, organizaţia a contribuit la realizarea Convenţiei relative la protecţia naturii şi conservarea vieţii sălbatice în emisfera vestică şi a patronat diverse reuniuni ştiinţifice din domeniu.

a) Ignorarea faptului că acțiunea unui stat asupra mediului teritoriului său poate să afecteze întreaga omenire, chiar în absența unui impact substanțial ori direct asupra mediului unui alt stat (precum fenomenele de poluare atmosferică mondială cumulativă, despădurirea, poluarea mărilor și oceanelor, dispariția speciilor etc). Astăzi, cu rare excepții, aceste forme de degradare a mediului nu sunt supuse niciunei reglementări, în timp ce poluarea ignoră frontierele politice.

b) Limitarea protecției mediului la ocrotirea drepturilor de proprietate în folosirea factorilor naturali. În consecință, această protecție este indirectă și limitată la întinderea drepturilor de proprietate, neexistând o ocrotire directă a mediului. Semnificativ este, din acest punct de vedere, cazul "Amoco Cadiz": În zona terestră și marină afectată, mareea neagră a distrus 30% din viața animală, 5% din viața vegetală și circa 20.000 de păsări. Un tribunal american federal de primă instanță a acordat despăgubiri numai pentru costul operațiunilor de curățire, cel al echipamentelor folosite cu această ocazie și beneficiul nerealizat, refuzând să acorde despăgubiri pentru distrugerile pur ecologice, pe motiv că daunele aduse ecosistemelor erau deja incluse în reclamațiile pescarilor privind diminuarea recoltelor de pește și a profiturilor nerealizate. Ca atare, nu a fost vorba de o evaluare și compensare pentru daunele suportate de mediul propriu-zis.

c) Zonele situate în afara jurisdicției naționale a statelor (ca, de pildă, marea liberă) fac obiectul unei protecții ecologice limitate. Potrivit dreptului internațional actual, o acțiune pentru prejudicii împotriva altui stat depinde de existența unui drept suficient și identificabil, un prejudiciu adus prin atingerea acestuia și o legătură de cauzalitate. Astfel, Convenția privind dreptul mării, de exemplu, stipulează că toate statele pot să pescuiască liber în zonă. Dacă A descarcă deșeuri toxice în zona de pescuit B are un prejudiciu direct. Dacă poluarea este foarte difuză și provoacă o degradare generală a mediului și nu pagube directe vizavi de drepturile unui stat, este cel puțin probabil că un stat se va angaja să acționeze în fața unei instanțe judiciare pentru a proteja zona comună.

d) Dreptul internațional divizează problemele ecologice în unități separate, după cum mediul mondial este delimitat în teritorii distincte. De fiecare dată când apare o nouă problemă de mediu, se caută elaborarea și adoptarea unui nou tratat, fără a se ține seama de interacțiunea fenomenelor ecologice.

Problemele mediului sunt izolate una de alta din multiple cauze, iar exemplele nu lipsesc: cazul efectului de seră legat de distrugerea stratului de ozon, ploile acide, despăduririle etc. Un pas înainte a fost făcut, în acest sens, de Convenția de la Viena și protocolul de la Montreal privind stratul de ozon, care încearcă să instituie un sistem general de protecție. Ca o concluzie, aceste lacune ale dreptului internațional al mediului ar rezulta, în mare parte, din menținerea conceptului desuet al suveranității statelor și dominația unei etici antropocentriste între omenire și natură.

Care ar fi, totuşi, posibilele soluţii la o asemenea situaţie? Premisa generală ar consta într-o nouă abordare a problemelor protecţiei mediului, sub forma unui demers holistic şi sistematic care să recunoască interdependenţa ecosistemelor şi interconexiunea cauzelor.

Sub raport strict juridic se propune, în acest context, încheierea unui acord internaţional asupra protecţiei mediului mondial, bazat pe ideea că împărţim o planetă fragilă, cu resurse limitate, că frontierele artificiale nu pot să limiteze degradările mediului şi că protecţia acestuia este în interesul întregii comunităţi internaţionale. În ce priveşte conţinutul, drepturile şi obligaţiile stipulate ar trebui să se ceară ca toate activităţile, precum creşterea demografică, schimburile comerciale, utilizarea şi consumul resurselor etc. să fie efectuate de o manieră care să protejeze Terra şi nu să o pună în pericol.

Acest sistem nu-şi propune să nege utilitatea tratatelor regionale sau bilaterale ci, dimpotrivă, stabilind anumite principii generale, stimulează dezvoltarea şi diversificarea acestora.

2. Dacă se acceptă că etica om (societate) - natură este la originea actualei crize ecologice, atunci reevaluarea acesteia trebuie să se reflecte şi la nivelul dreptului internaţional. Ca atare, un tratat general asupra mediului mondial ar putea avea la bază cinci principii directoare: a) interdependenţa ecosistemelor şi interconexiunea cauzelor degradării mediului; b) valoarea inerentă (ori intrinsecă) a naturii; c) echitatea intergeneraţii; d) recunoaşterea relaţiei speciale existente între umanitate şi natură; e) recunoaşterea faptului că omenirea face parte din natură şi nu îi este superioară. Noua concepţie etică ar trebui condusă după principiul conform căruia biosfera Terrei constituie un patrimoniu al vieţii în ansamblul său şi nu numai al umanităţii şi, ca atare, omenirea trebuie să se comporte în acest sens.

*

* *

Fără a căuta să răspundem în detaliu unor asemenea "acuzaţii" se cuvine menţionat totuşi că fără aportul dreptului internaţional protecţia mediului mondial nu ar fi posibilă. În ciuda "slăbiciunilor" sale, el rămâne principalul instrument de cooperare bilaterală, regională şi planetară a statelor şi organismelor internaţionale, în vederea identificării unor forme şi modalităţi care să contribuie la prevenirea şi, eventual, remedierea degradărilor tot mai grave ale mediului.

Într-adevăr, "supleţea sa" ca drept de cooperare, care evită frecvent formulările tranşante şi preferă să facă apel la consens, nu constituie un defect "capital", ci mai de grabă îi conferă caracterul de drept nou, deschis inovaţiilor şi asimilării progreselor înregistrate în alte domenii.

CAPITOLUL III
COOPERAREA INTERNAȚIONALĂ INSTITUȚIONALĂ

A. Considerații generale. Impactul problemelor protecției mediului asupra cooperării internaționale instituționale.

Organizațiile internaționale (regionale ori mondiale) au început să se intereseze în mod masiv de problemele protecției și conservării mediului relativ târziu, la sfârșitul anilor 1960. Totuși, încă de la începutul secolului XX, o serie de militanți sau naturaliști (printre care zoologul elvețian Paul Sarasin) s-au preocupat, în cadrul unui proces lent, dar treptat tot mai semnificativ pentru stabilirea de structuri internaționale permanente cu activități în domeniu. Astfel, în cadrul celui de-al VIII-lea Congres internațional de zoologie (Graz, 1908) Sarasin a cerut crearea unei comisii internaționale în cadrul căreia să fie dezbătute problemele protecției naturii. Tot din inițiativa sa, prima reuniune a unui ``Comitet provizoriu pentru protecția universală a naturii`` a avut loc la Basel, la 18 august 1908. În 1913, 19 țări au participat la Conferința de la Berna, al cărei obiect a fost acela de a pune bazele organizării unei viitoare mari reuniuni internaționale.

Întârziat prin izbucnirea și desfășurarea primului război mondial, primul Congres internațional pentru protecția naturii a avut loc în 1923, la Paris. El a marcat deschiderea unei perioade în cursul căreia a început o luptă neîntreruptă edificarea și finanțarea unei structuri internaționale permanente. În 1928, un ``Birou internațional pentru protecția naturii`` a fost creat la Bruxelles. Cel de-al doilea Congres internațional pentru protecția naturii a avut loc în 1932. După cel de-al doilea război mondial, în 1948, a fost creată sub egida UNESCO, ``Uniunea Internațională pentru Conservarea Naturii și Resurselor`` (UICN), iar în 1968 ONU și-a înscris printre preocupările sale și problemele mediului la nivel global. Desfășurarea primei Conferințe a ONU privind mediul (Stockholm, iunie 1972) a stimulat preocupările statelor (care au participat în număr semnificativ la reuniune), principiul 25 al Declarației, adoptată cu acest prilej, prevăzând că: "statele trebuie să vegheze ca aceste organizații internaționale să joace un rol coordonat, eficace și dinamic în prezervarea și ameliorarea mediului".

Existența unui suport instituțional adecvat este necesară atât pentru elaborarea și adoptarea unor norme juridice care să guverneze cooperarea internațională privind protecția mediului, cât și pentru asigurarea ulterioară a îndeplinirii și respectării lor.

În altă ordine de idei, instituirea unei colaborări şi cooperări internaţionale în domeniu este reclamată din mai multe puncte de vedere. Astfel, astăzi omenirea este departe de a şti totul despre mediu, deteriorarea actuală şi previzibilă şi remediile care trebuie să fie adoptate. În al doilea rând, problemele poluării şi deteriorării calităţii mediului nu cunosc graniţe; o serie de fenomene, precum diminuarea păturii de ozon, efectul de seră etc. afectează, în egală măsură, întreaga umanitate. Toate acestea impun studii permanente şi de anvergură, colaborarea cercetătorilor din mai multe ţări şi coordonarea cercetărilor în cauză.

De asemenea, supravegherea constantă a mediului şi evaluarea datelor obţinute sunt operaţii care implică o conlucrare la nivel regional şi internaţional. Aceste activităţi necesită o continuitate şi structuri de cooperare care nu pot fi asigurate decât prin instituţii permanente.

Această permanenţă este necesară şi din punctul de vedere al dreptului; elaborarea şi respectul reglementărilor sunt indispensabile în a preveni deteriorarea mediului, dar se impune şi asigurarea unui control asupra aplicării regulilor.

În strânsă legătură cu aceasta, evoluţia stării mediului şi amplificarea cunoştinţelor în domeniu reclamă aducerea la zi a reglementărilor adoptate, ceea ce implică controlul aplicării acestora, cât şi o continuă cooperare internaţională, desfăşurată într-un cadru instituţional.

În sfârşit, dar nu în ultimul rând, cel puţin la acest moment, se pare că veritabila soluţie a problemelor mediului rezidă în gestiunea resurselor. Pentru a fi eficace o asemenea gestiune trebuie să se desfăşoare la nivel internaţional şi în permanenţă, ceea ce nu poate avea loc în afara cooperării instituţionalizate.

Cooperarea instituţională în materie de mediu se exprimă mai ales printr-o "reţea" de organizaţii internaţionale cu caracter interguvernamental. Mare parte dintre acestea dispun, din punct de vedere structural, de o adunare plenară (o conferinţă a statelor membre ori o adunare generală precum cea a ONU) care nu dispune, de regulă, de puteri de reglementare juridică, dar discută problemele care intră în competenţa sa şi adoptă recomandări, care leagă organizaţia şi diferitele sale organe, iar în unele cazuri pot avea o influenţă majoră asupra evoluţiei dreptului. În cazuri excepţionale funcţionează un organ care poate adopta decizii obligatorii pentru statele membre, ca, de exemplu, Consiliul de Securitate al ONU sau Consiliul OCDE. De asemenea, prezenţa organismelor judiciare cu competenţa de a asigura reglementarea obligatorie a litigiilor interstatale este rară.

Acestor structuri fundamentale li se adaugă adeseori o serie de organisme subsidiare cu atribuţii pentru aspecte specifice; ele sunt frecvent la originea noilor tratate ori recomandări formulate în domeniu. Unele dintre acestea, cum este cazul Comisiei ONU pentru mediu şi dezvoltare şi cel al Consiliului pentru cooperare culturală din cadrul Consiliului Europei au un caracter guvernamental, altele,

precum Programul Naţiunilor Unite pentru Mediu (PNUE), sunt formate din membri individuali proveniţi din secretariatul organizaţiei mondiale.

În privinţa procedurilor de vot, acestea sunt variate, în cele mai multe cazuri adoptându-se sistemul de stat – un vot; uneori deciziile sunt adoptate cu majoritatea simplă, alteori cu majoritatea calificată (de pildă, două treimi), ori unanimitate. Anumite organizaţii prevăd voturi ţinând seama de importanţa statului din punctul de vedere al suprafeţei, ponderii demografice ori contribuţiei vărsate.

În ultimii ani se manifestă tendinţa ca şi în cazul organizaţiilor utilizând procedura votului majoritar să se prefere recurgerea la procesul consensului.

Referitor la implicarea organizaţiilor neguvernamentale (NGO), caracterul interguvernamental al marii majorităţi a organizaţiilor internaţionale o limitează foarte mult. Totuşi, unele organizaţii precum Consiliul Europei si ONU dispun de reglementări speciale care permit NGO să participe la reuniuni şi să prezinte rapoarte.

B. Funcţiile organizaţiilor internaţionale în materie de mediu

În ciuda diversităţii lor, funcţiile pe care diferitele organisme internaţionale le îndeplinesc în materie de mediu vizează, în principal, cercetarea, schimbul de informaţii, reglementarea, controlul şi gestiunea resurselor naturale.

Funcţia de cercetare. Cercetarea ocupă un loc important în activitatea cooperării instituţionalizate. Dacă, de regulă, sunt rare cazurile în care organizaţiile însăşi efectuează cercetări, acest lucru nu este valabil în domeniul dreptului, când numeroase studii de drept comparat ori drept internaţional precedă redactarea proiectelor de texte: recomandări, linii directoare, modele de legi propuse în diferite ţări. Sunt edificatoare, în acest sens, lucrările frecvente, foarte aprofundate, ale FAO şi OCDE. În situaţiile în care cercetarea necesită mijloace mai importante, de obicei statele sunt cele care se angajează să realizeze programele şi rolul organizaţiilor va fi acela de a asigura coordonarea atribuţiilor repartizate, precum şi difuzarea rezultatelor.

Funcţia de schimb de informaţii priveşte studiile şi proiectele, naţionale sau internaţionale şi, în unele cazuri, rezultatele cercetărilor, reprezentând o dimensiune importantă a cooperării desfăşurate în cadrul organizaţiilor internaţionale. Se poate spune că toate organizaţiile internaţionale care se ocupă, într-o măsură sau alta, de protecţia mediului sunt, în acelaşi timp, locuri de centralizare şi schimb de informaţii. În unele cazuri, instituţiile internaţionale realizează sinteze ale informaţiilor primite, ca, de exemplu, asupra unei probleme date (rapoartele Comisiei Economice ONU pentru Europa), ori asupra ansamblului stării mediului (rapoartele anuale ale PNUE).

Funcţia de reglementare este adeseori exercitată de organizaţiile internaţionale. Aceasta constă în elaborarea de noi reguli propuse spre adoptare

statelor membre. Normele pot fi exprimate sub formă de recomandări, ori mai rar, decizii obligatorii sau, în fine, proiecte de tratate ori regulamente internaționale. Aceste proiecte pot urma calea obișnuită de codificare a convențiilor internaționale, adică să fie supuse, după elaborarea lor de un grup de experți, dezbaterii unor conferințe diplomatice care apoi să le adopte.

Tratatele specifice referitoare la aspecte particulare ale protecției mediului au creat organe proprii pentru a urmări aplicarea lor, frecvent acestea din urmă fiind însărcinate cu elaborarea regulamentelor de aplicare ori cu modificarea celor existente, de exemplu, anexele la tratat.

În acest context, un rol deosebit de important revine reglementărilor tehnice, respectiv edictării de norme ecologice propriu-zise. Aceste norme pot fi de patru tipuri:

- normele de calitate a mediului, care fixează nivelurile maxime admisibile ale poluanților în mediile receptoare: aer, apă, sol;
- normele de emisie, care specifică cantitate ori concentrațiile de poluanți care pot să fie eliminate de o sursă dată (o uzină, de exemplu). Aceste norme stabilesc deci obligații de rezultat;
- norme de procedură, care enunță un anumit număr de specificații (de pildă, impunerea unui anumit tip de dispozitiv de epurare). În acest caz, normele instituie obligații de mijloace: alegerea unui anumit procedeu pentru a realiza rezultatul prescris;
- normele de produs, care definesc fie proprietățile fizice sau chimice ale unui produs, fie regulile privind condiționarea, ambalajul ori prezentarea produsului, în special ale produselor toxice.

Funcția de control. Controlul regulilor stabilite în domeniu este frecvent realizat de organizații internaționale.

Acesta poate îmbrăca mai multe modalități; el poate varia de la simple activități de poliție (desfășurate, de exemplu, în marea liberă împotriva poluatorilor prin patrule internaționale, așa cum face Conferința de la Canberra, din 20 mai 1980, asupra conservării faunei și florei marine a Antarcticii, art.25 instituind un sistem internațional de "observare și control") și până la controlul asigurat de state care adresează organelor internaționale desemnate în acest sens, rapoarte asupra aplicării regulilor internaționale de către autoritățile lor naționale.

Funcția de gestiune a resurselor naturale constituie forma cea mai evoluată a cooperării internaționale în domeniul protecției mediului. Exemplele sunt foarte rare; vom menționa, de pildă, art.5 alin.2 al Convenției interimare asupra conservării focilor pentru blană din Pacificul de Nord, din 9 februarie 1957, care atribuie unei comisii speciale competența de a recomanda statelor părți măsurile privind importanța și compoziția pe sexe și vârstă a contingentului de foci prelevat în fiecare sezon pentru comerț. O soluție identică comportă și sistemul de gestiune a resurselor minerale ale fundurilor marine, prevăzut de

capitolul XI al Convenției privind dreptul mării, în care protecția mediului marin figurează printre funcțiile prioritare, pe care trebuie să le îndeplinească organele prevăzute de document. Activitățile desfășurate de oricare organizație internațională sunt precizate în tratatul său constitutiv. Chiar dacă nu o prevăd în mod explicit aceste competențe pot să privească adesea și mediul. Așa, de exemplu, Organizația Mondială a Sănătății poate examina problemele ecologice vizând sănătatea umană, iar Organizația Internațională a Muncii se poate ocupa de aspectele de mediu survenite la locul de muncă.

C. Organizații globale

I. Organizații interguvernamentale

1. Sistemul Națiunilor Unite. Organizațiile interstatale cu vocație mondială care constituie sistemul Națiunilor Unite sunt reprezentate de Organizația Națiunilor Unite (ONU), cu organismele sale semiautonome și instituțiilor specializate. Cooperarea în materie de mediu dintre aceste organisme este organizată de comitetul administrativ de coordonare. Dintre structurile ONU, activitatea cea mai prodigioasă în direcția creării și dezvoltării dreptului internațional al mediului a avut-o și o are în prezent Adunarea Generală. De la prima rezoluție în materie, adoptată la 3 decembrie 1968 până astăzi, acest forum mondial al statelor a adoptat numeroase documente (rezoluții, declarații, programe de acțiune etc.), cu forță juridică diferită, care au contribuit la precizarea și dezvoltarea normelor și principiilor juridice privind protecția și conservarea mediului. De asemenea, sub egida organizației mondiale au fost elaborate o serie de tratate și convenții internaționale de bază ale dreptului internațional al mediului.

Totodată, sub suspiciile ONU au fost organizate cele două conferințe mondiale asupra problemelor ecologice globale: cea de la Stockholm (1972) și respectiv de la Rio de Janeiro din 1992, inclusiv sesiunea Adunării Generale Rio 5 (iunie 1997). Rolul coordonator în cadrul ONU asupra problemelor protecției și conservării mediului îl joacă PNUE.

2. Programul Națiunilor Unite pentru Mediu (PNUE). A fost conceput inițial ca o strategie de cooperare internațională în vederea ameliorării mediului de către Conferința de la Stockholm, din iunie 1972. Rolul primordial al PNUE este acela de a incita și alte instituții de a activa în privința protecției mediului. Problemele ecologice sunt examinate în acest cadru și sunt elaborate programe, dar, pe ansamblu, aplicarea este asigurată prin instituțiile specializate ale ONU, cu ajutorul, dacă este necesar, al organizațiilor internaționale regionale, organizațiilor neguvernamentale, precum și cel al statelor. La cea de-a XXVII-a sesiune a Adunării Generale a ONU, printr-o rezoluție din 15 decembrie 1972 s-a stabilit structura organizatorică a PNUE, formată din patru elemente: Consiliul de

administrație, Secretariatul, Fondul pentru mediu și Comitetul de coordonare pentru mediu (cu sediul la Nairobi, în Kenya).

Consiliul de administrație este format din reprezentanții a 58 de state, aleși de Adunarea generală și se reunește în fiecare an. Este organul însărcinat cu elaborarea politicii în domeniu, întocmește un raport anual asupra activității desfășurate către Consiliul economic și social, trimis apoi Adunării Generale a ONU.

Secretariatul, condus de un director executiv, centralizează acțiunea PNUE și asigură coordonarea între organismele Națiunilor Unite în materie de mediu.

Fondul pentru mediu, creat prin rezoluția nr. 2997 a Adunării Generale, are ca obiectiv furnizarea unui ajutor financiar care să permită satisfacerea nevoilor esențiale ale PNUE. Acest fond este alimentat prin contribuția voluntară a statelor. El intervine pentru încurajarea aplicării măsurilor vizând protecția mediului. Rolul său constă în a furniza capitaluri de plecare pentru declanșarea activităților corespunzătoare programului, ori de resurse adiționale (necesare pentru a situa, în perspectiva mediului, activitățile de dezvoltare cu deschidere internațională), jucând astfel rolul de "catalizator" în materie, care a fost încredințat PNUE.

Acțiunea PNUE în privința promovării cooperării internaționale și reglementărilor interstatale este limitată de numeroși factori. Astfel, acesta este, mai degrabă, un centru însărcinat cu coordonarea rețelelor de informare, de cercetare și de acțiune asupra diverselor aspecte ale mediului și mai puțin implicat în pregătirea de tratate ori programe de potecție a mediului. În același sens, acționează, desigur, și resursele financiare reduse de care dispune PNUE, bazate cu precădere pe contribuțiile voluntare vărsate de state la Fondul pentru Mediu.

Una din principalele preocupări ale Programului o constituie aplicarea "Planului Vigie", program de supraveghere a mediului la nivel mondial. Este vorba de culegerea de date asupra degradării mediului și punerea lor la dispoziția celor care au nevoie și pot adopta decizii în domeniu.

"Planul Vigie" se compune din patru elemente legate între ele. GEMS (Sistemul mondial de supraveghere continuă a mediului), prin intermediul căruia se realizează o observare permanentă a situației oceanelor, climatului, resursele naturale renovabile și poluările transfrontaliere. Grupuri de supraveghere constituie într-o rețea internațională, supraveghează modificările climatice, solul, fauna, vegetația și consecințele activităților umane asupra mediului.

GRID (Baza de date asupra resurselor mondiale) reprezintă, sub formă de hărți informatizate, datele colectate în cadrul GEMS INFO TERRA, reprezintă un sistem de răspunsuri la problemele mediului, aplicat datorită unei rețele mondiale de corespondenți naționali.

RISCPT (Registrul internațional de substanțe chimice potențial toxice), colectează și difuzează date asupra influenței pe care produsele chimice o pot avea

asupra mediului (în special problema utilizării şi eliminării deşeurilor), privind o reţea care leagă circa 111 state.

Această bancă de date urmăreşte promovarea schimbului de informaţii asupra celor circa 500 de substanţe catalogate, proprietăţilor lor fizice şi chimice, modul de utilizare, concentraţia în mediu şi efectele toxicităţii acestora asupra omului şi mediului. O listă oficială grupează informaţiile relative la deciziile şi recomandările naţionale şi internaţionale adoptate în materie.

O direcţie importantă de acţiune a PNUE o constituie stimularea şi organizarea de activităţi internaţionale relative la gestiunea mediului, cum au fost cele referitoare la stabilirea şi urmărirea programelor de protecţie a mărilor regionale, organizarea de conferinţe internaţionale asupra gestiunii resurselor de apă, deşertificării etc.

Comisia asupra dezvoltării durabile a fost creată în noiembrie 1992 de către Adunarea Generală a ONU şi are drept scop coordonarea şi controlul aplicării hotărârilor adoptate de Conferinţa mondială de la Rio de Janeiro (1992). Concepută după modelul Comisiei drepturilor omului a ONU, aceasta este formată din reprezentanţii a 53 de state, alese de Consiliul Economic şi Social (ECOSOC) dintre statele membre ale ONU; conform recomandărilor organizaţiei mondiale, accentul a fost pus pe contribuţii şi participarea organizaţiilor neguvernamentale. Alte organisme ale Naţiunilor Unite implicate în domeniul protecţiei mediului sunt: Comisia drepturilor omului şi Subcomisia pentru prevenirea discriminării şi protecţiei minorităţilor.

Astfel, în 1988, subcomisia a evocat, pentru prima dată, relaţia dintre mediu şi drepturile omului, în contextul abordării problemei mişcării (transporturi, deplasare) a produselor şi deşeurilor toxice şi periculoase. Cu această ocazie a fost adoptată o rezoluţie în care se menţionează dreptul la viaţă al tuturor popoarelor şi dreptul generaţiilor viitoare de a profita de moştenirea lor ecologică. S-a pledat pentru o interdicţie totală a exportării produselor toxice şi periculoase şi pentru elaborarea unei convenţii generale asupra acestei probleme. În timpul sesiunii din 1989 subcomisia a adoptat o rezoluţie care prevedea realizarea unui studiu asupra relaţiei dintre mediu şi drepturile omului.

3. Agenţia Internaţională pentru Energie Atomică (AIEA). Creată prin Convenţia de la New York, din 26 octombrie 1956 (intrată în vigoare în 1957), ca organizaţie autonomă legată de Consiliul de Securitate al ONU, AIEA are ca obiect esenţial asigurarea şi creşterea "contribuţiei energiei atomice la pacea, sănătatea şi prosperitatea lumii întregi". Printre funcţiile sale conferite de Statutul constitutiv (art. III A.6) se numără şi cea de a stabili ori adopta, în cooperare cu ONU şi instituţiile sale specializate, "norme de securitate destinate să protejeze sănătatea şi să reducă la minimum pericolele la care sunt spuse persoanele şi bunurile". De asemenea, conform art. XI, atunci când Agenţia ajută la realizarea proiectelor interesând aplicarea practică a energiei atomice în scopuri practice,

trebuie să țină seama "de existența regulilor de securitate adecvate pentru administrarea și depozitarea produselor și pentru funcționarea instalațiilor".

AIEA stabilește reguli privind transportul materialelor radioactive și emite norme de securitate nucleară.

În urma accidentului de la Cernobîl (aprilie 1986), sub egida AIEA au fost adoptate două importante documente internaționale: Convenția privind notificarea rapidă a unui accident nuclear sau de situație de urgență radiologică.

4. Instituțiile specializate ale ONU. Mai ales după 1972, marea majoritate a instituțiilor specializate ale ONU (în număr de 15, începând cu 1 ianuarie 1983) s-au implicat în problematica protecției mediului, din perspectiva domeniului lor specific de activitate.

4.1. Organizația Națiunilor Unite pentru Alimentație și Agricultură (FAO) creată la 16 octombrie 1945 are ca obiectiv principal declarat ridicarea normelor de alimentație și a nivelului de trai al popoarelor. Activitatea acestei organizații în domeniul mediului are un caracter oarecum contradictoriu. Astfel, promovarea expansiunii agriculturii poate implica, într-o anumită măsură, distrugerea solurilor, pădurilor sau vieții sălbatice.

Dar acțiunea sa semnificativă în materie este legată de conservarea resurselor naturale. Astfel,în acest sens, sub egida FAO s-a redactat și proclamat Carta mondială a solurilor (1981), în mod indirect organizația s-a implicat în elaborarea mai multor texte convenționale internaționale, precum Convenția de la Barcelona pentru protecția Mării Mediterane împotriva poluării și a stimulat dezvoltarea, în multe țări în curs de dezvoltare, a legislației privind agricultura, pădurile, pescuitul, conservarea solului etc.

4.2. Organizația Maritimă Consultativă Interguvernamentală, creată în 1948, pe baza Convenției adoptate de Conferința maritimă a ONU de la Londra are ca scop promovarea cooperării între state pentru realizarea unei navigații sigure și eficiente și înlăturarea discriminărilor și a restricțiilor impuse navigației internaționale. Ca atare, rolul său constă în promovarea aspectelor protecției mediului în navigația maritimă și pescuit. Rolul său în această materie privește mai ales poluarea mărilor, în principal cu petrol. În acest sens, trei sunt direcțiile prioritare: prevenirea poluării, prevederea și acordarea de asistență în caz de necesitate și acordarea de asistență în caz de necesitate și aplicarea standardelor stabilitate pentru navigația internațională. Sub egida acestei organizații au fost încheiate o serie de convenții internaționale împotriva poluării mărilor (precum cele de la Londra din 1954, 1972 ori 1973).

4.3. Organizația Mondială a Sănătății (OMS) creată prin Constituția adoptată la 22 iulie 1946, la New York, cu ocazia Conferinței internaționale a sănătății, urmărește promovarea cooperării internaționale în vederea ridicării tuturor popoarelor la cel mai înalt nivel de sănătate. În baza art.2 din actul său constitutiv, care îi atribuie competențe în lupta împotriva maladiilor eudemice,

epidemice şi altele, OMS furnizează asistenţă tehnică şi supraveghează consecinţele poluărilor specifice, dăunătoare sănătăţii umane.

4.4. Organizaţia Meteorologică Mondială (OMM) înfiinţată în 1873 are ca principal scop coordonarea, uniformizarea şi ameliorarea serviciilor meteorologice din toată lumea, în folosul sprijinirii activităţilor din alte domenii, cum ar fi agricultura, aviaţia şi în ultimii ani şi protecţia mediului. Contribuie la stabilirea unor reţele de observare şi sisteme rapide de informaţii meteorologice, observarea poluărilor şi studiază propagarea acestora şi joacă un rol important în materie de previziune a catastrofelor naturale (seceta, furtuna, grindina). De asemenea, OMM a participat activ la crearea sistemului mondial de supraveghere continuă a mediului (GEMS). Reţeaua de supraveghere a poluării atmosferice de fond (BAPMON) a OMM exercită supravegherea poluanţilor atmosferici care modifică pătura de ozon şi climatul.

4.5. Organizaţia Naţiunilor Unite pentru Educaţie, Ştiinţă şi Cultură (UNESCO), stabilită la 4 noiembrie 1946, la Londra, urmăreşte promovarea cooperării între naţiuni în domeniul educaţiei, ştiinţei şi culturii în vederea menţinerii păcii şi securităţii, asigurarea respectului universal faţă de justiţie, legi, drepturile omului şi libertăţile fundamentale. UNESCO se preocupă de problemele mediului din două perspective principale: cea a educaţiei şi, respectiv, cea a cercetării ştiinţifice şi instrucţiei. Acţiunea concretă a organizaţiei în materie se desfăşoară în trei sectoare prioritare: educaţie, şiinţele naturii şi ştiinţele sociale.

Astfel, UNESCO a acordat o atenţie deosebită studiului interacţiunilor dintre om şi biosferă, lansând în 1970 programul special intitulat "Omul şi biosfera" (Man and biospfer: MAB). Se urmăreşte mai ale studiul conservării zonelor naturale şi resurselor genetice, al impactului activităţilor umane asupra diferitelor maladii etc. Alte teme abordate de organizaţia internaţională: ecologice şi studiul integrat al resurselor naturale: oceanografia şi mediul marin, Programul geologic internaţional coordonator, Programul hidrologic internaţional, protecţia moştenirii culturale şi naturale, instruirea personalului în domeniul managementului ecologic, dezvoltarea educaţiei pentru mediu. Totodată, sub egida UNESCO au fost elaborate şi adoptate o serie de documente internaţionale deosebit de importante în materie de mediu, precum: Convenţia de la Ramsar, din 2 februarie 1971, asupra zonelor umede de importanţă internaţională, în special ca habitat al păsărilor acvatice, Convenţia privind protecţia patrimoniului mondial, cultural şi natural din 16 noiembrie 1972 etc.

4.6. Organizaţia Internaţională a Muncii (OIM), creată în 1919 îşi propune ca scopuri fundamentale, printre altele, ridicarea nivelului de trai şi creşterea bunăstării economice a muncitorilor, ocrotirea adecvată a vieţii şi sănătăţii acestora etc., domenii legate tot mai strâns şi de protecţia mediului. OIM desfăşoară o activitate sistematică în materie din 1972 când, în cadrul acelei de-a

57-a sesiuni a Conferinței generale a fost prezentat raportul Directorului general al organizației, intitulat "Tehnica în serviciul libertății: omul și mediul său - Rolul OIM".

Documentele organizației referitoare la problematica relațiilor dintre mediu și lumea muncii recomandă statelor membre: întărirea inspecției muncii și aplicarea sancțiunilor adecvate împotriva celor care poluează, nu respectă normele de igienă și sănătate; realizarea urbanizării și industrializării cu respectarea cerințelor protecției mediului; fixarea de niveluri admisibile pentru expunerile profesionale la substanțe și produse nocive, formarea cadrelor și muncitorilor în sfera ameliorării și ocrotirii mediului de muncă etc.

Evoluțiile înregistrate în privința concepției și modalităților de abordare a problematicii protecției mediului la nivel mondial (în contextul reuniunii de la Rio de Janeiro, 1992) s-au exprimat și în noile acțiuni și documente ale OIM, în frunte cu raportul Directorului general al organizației prezentat în cadrul celei de-a 77-a sesiuni a Conferinței internaționale a muncii și intitulat "Mediul și lumea muncii".

4.7. Alte instituții specializate ale ONU. Alături de aceste agenții ale Națiunilor Unite, și altele s-au preocupat, incidental ori parțial, de problemele protecției, conservării și dezvoltării mediului. Astfel, Organizația Aviației Civile Internaționale (OACI) a adoptat reguli privind zgomotul și gazul de eșapament al avioanelor. Și Organizația Națiunilor Unite pentru Dezvoltare Industrială (ONUDI) s-a preocupat, într-o anumită măsură, de includerea aspectelor de protecție a mediului în politicile și programele cooperării între țările dezvoltate și cele în curs de dezvoltare, accelerării industrializării acestora din urmă etc.

II. Organizații internaționale neguvernamentale (ONG) care acționează în domeniul protecției și conservării mediului sunt numeroase.

În funcție de activitatea desfășurată și numărul membrilor acestea pot fi grupate în trei categorii principale. Prima cuprinde organizații cu un număr relativ restrâns de membri și cu interese esențial științifice ori/și profesionale, cum ar fi: Consiliul Internațional al Uniunilor Științifice, Uniunea Internațională pentru Conservarea Naturii etc. Din a doua categorie fac parte organizații care urmăresc mai ales scopuri în domeniul informației, educației și consultingului ecologic, ca, de exemplu, Institutul Internațional pentru Mediu și Dezvoltare, Institutul pentru Politicile Europene de Mediu, Fundația pentru Conservarea Mediului, Institutul pentru Resursele Mondiale etc. În sfârșit, ultima categorie este reprezentată de grupări deschise de militanți în favoarea conservării naturii și combaterii poluării, mai numeroase în America de Nord și Vestul Europei, precum: Clubul Sierra și Societatea Națională din Audubon (SUA), Federația Franceză a Naturii (Franța), Deutscher Jagdschutz - Verband (Germania) și organizații internaționale ca Prietenii Pământului (Friends of the Earth) și Greenpeace.

Trei dintre acestea au un caracter mondial şi o activitate prodigioasă în materie: Uniunea Internaţională pentru Conservarea Naturii (UICN), Fundaţia Mondială pentru Natură (WWF) şi Greenpeace.

1. Uniunea Internaţională pentru Conservarea Naturii (UICN) fondată în 1948, cu sediul la Marges (Elveţia) este o organizaţie care numără printre membrii săi state, organisme de drept politic, organizaţii neguvernamentale, instituţii de cercetare, precum şi organisme de conservare din peste 100 de ţări. Uniunea are ca obiectiv fundamental promovarea conservării şi a utilizării durabile a resurselor vii, îndeplinind în acest sens un rol consultativ pe lângă guverne şi diferite instituţii de conservare, de colectare şi difuzare de informaţii pertinente, asistenţă tehnică etc.

Din punctul de vedere al organizării şi funcţionării, Uniunea are o structură asemănătoare cu cea a unei organizaţii internaţionale: o Adunare a membrilor, care se reuneşte odată la trei ani, un consiliu ales de aceasta care execută programul şi un birou care acţionează în numele organizaţiei în intervalul dintre reuniuni.

Cele 6 comisii ale UICN (sprijinite de o reţea de cercetători şi experţi de pe 5 continente) se ocupă de problematica speciilor ameninţate, zonelor protejate, ecologiei, strategiei şi planificării mediului, dreptului mediului şi educaţiei şi comunicării. Programele sale speciale vizează conservarea pădurilor, zonelor umede, ecosistemelor marine, plantelor, Sahelul, Antarctica, precum şi populaţia şi resursele naturale.

De asemenea, UICN asigură servicii şi asistenţă în domeniul politicilor şi programelor pentru conservarea diversităţii biologice şi utilizării durabile a resurselor naturale.

Printre cele mai remarcabile realizări ale UICN se numără elaborarea, la cererea PNUE şi cu sprijinul financiar al WWF, a "Strategiei mondiale a conservării", publicată în martie 1980, şi pregătirea "Cartei mondiale a naturii", adoptată în 1982 de ONU.

Strategia are ca scop declarat să contribuie la promovarea unei dezvoltări durabile, fondată pe conservarea resurselor vii, prin propunerea de mijloace eficace de gestiune a resurselor naturale autorităţilor publice, instituţiilor şi tuturor celor implicaţi în mod direct sau indirect în această activitate.

Obiectivele principale constă în menţinerea proceselor ecologice esenţiale şi sistemelor care întreţin viaţa (regenerarea şi protecţia solurilor, reciclajul deşeurilor, epurarea naturală a apelor), prezervarea diversităţii genetice de care depinde funcţionarea majorităţii acestor sisteme, de a veghea la utilizarea durabilă a speciilor şi ecosistemelor. Aceste obiective trebuie atinse la anumite termene, întrucât capacitatea naturii de a suporta acţiunea umană este limitată şi se poate distruge iremediabil.

Strategia mondială propune strategii naţionale şi subnaţionale pentru a realiza obiectivele prioritare, recomandând politici ecologice cu caracter anticipativ, o politică de conservare multisectoriale şi un sistem de compatibilitate naţională, care să integreze conservarea dezvoltării. Sunt prevăzute, de asemenea, recomandări pentru examinarea şi adecvarea legislaţiilor naţionale în materie, promovarea unui drept internaţional al conservării, mai energic şi mai global, programe internaţionale pentru conservarea pădurilor tropicale şi regiunilor deşertice, protejarea resurselor genetice şi conservarea domeniului public internaţional (marea liberă, atmosfera, Antarctica).

Semnificaţia principală a acestui domeniu rezidă în faptul că dă expresie unui minimum de consens mondial (din partea lumii ştiinţifice şi politice) asupra problemelor conservării naturii, în interdependenţa lor şi oferă soluţii adecvate pe termen mediu şi lung.

2. World Wildlife Fund (WWF) a fost creată în 1961, ca fundaţie privată de drept elveţian, cu sediul iniţial la Morges, iar din 1979 la Gland (Elveţia). Grupând în prezent 23 organizaţii naţionale şi 4 cu statut de asociat, în scopul de a reuni, gera şi angaja fonduri pentru conservarea mediului natural la eşalon mondial, ori fauna, flora, peisajele, apa, solul, aerul şi alte resurse naturale, Grupul WWF este un "colector" de fonduri folosite apoi la finanţarea proiectelor de conservare a naturii (în cursul primilor 30 de ani de existenţă contribuind la realizarea a peste 5000 de proiecte în 130 de ţări).

Din punct de vedere organizatoric, pe lângă structurile clasice: un consiliu de administraţie, comitet executiv şi director general, întâlnim un "consiliu internaţional", format din reprezentanţi ai unor organizaţii internaţionale. Prin studii, realizarea de proiecte, o acţiune de formare şi presiune asupra factorilor de decizie WWF are ca scop promovarea conservării naturii şi aplicarea de programe ecologice vizând prezervarea diversităţii genetice a speciilor şi ecosistemelor, utilizarea raţională a resurselor naturale etc. În ultimul timp, dacă preocuparea iniţială a WWF, aceea de a salva speciile pe cale de dispariţie rămâne prioritară, un rol important îl ocupă finanţarea proiectelor orientate spre stimularea unei dezvoltări durabile.

În prezent, WWF acordă prioritate finanţării acţiunilor de conservare, pe baza unei strategii anuale, elaborată împreună cu UICN, precum şi aplicării reglementărilor internaţionale existente.

3. **Greenpeace**, organizaţie militantă de apărare a mediului, şi-a început activitatea în 1971,când un grup de persoane s-au deplasat pe mare, în largul Alaskăi, pentru a protesta împotriva experienţelor nucleare americane. Refuzând orice subvenţie statală pentru a-şi păstra independenţa, Greenpeace ("pacea verde") îşi concentrează acţiunea pe patru mari probleme: activităţile nucleare (opunându-se, datorită pericolului pe care îl prezintă, oricărei activităţi a ciclului nuclear în scopuri militare); limitarea folosirii produselor toxice, interzicerea

aruncării lor în apele continentale şi în mare şi controlul mişcărilor deşeurilor toxice; protecţia speciilor ameninţate din oceane şi protecţia stabilităţii atmosferei, acţionând pentru dezvoltarea energiilor nepoluante, pentru reducerea consumului de energie şi pentru reducerea cantităţilor de gaze eliminate în atmosferă. Totodată, organizaţia realizează numeroase campanii regionale împotriva atingerilor aduse mediului.

O altă importantă şi semnificativă prezenţă a societăţii civile în domeniul protecţiei mediului este Tribunalul Internaţional al Apei (International Water Tribunal – I.W.T.) care constituie o iniţiativă care urmăreşte aplicarea directă a reglementărilor vizând influenţarea unei atitudini sociale faţă de problemele mediului, în general, şi de cele ale protejării apei, în special.

I.W.T. a fost creat ca o organizaţie neguvernamentală, independentă având ca atribuţii: crearea unei instanţe care, în acord cu legea, să garanteze un proces imparţial pentru cei acuzaţi, crearea unui juriu independent format din specialişti, în domeniul ştiinţific şi politic, surpevizarea şi coordonarea cazurilor deduse spre analiză, stabilirea unei proceduri echitabile. În cadrul reuniunii din octombrie 1993 Tribunalul a examinat 19 plângeri privind poluarea Rhinului cu metale grele, hidrocarburi, coloranţi şi reziduuri radioactive. Pe calea audierilor publice şi cu contribuţia presei populaţia a fost informată asupra calităţii apelor fluviului, iar instanţa i-a condamnat moral pe cei vinovaţi de poluarea sa. Cea de-a doua reuniune (februarie 1992) a abordat problema apei în ţările din "lumea a treia".

Fondată de fostul preşedinte sovietic, Mihail Gorbaciov, Crucea Verde urmăreşte promovarea acţiunilor caritative în favoarea protecţiei mediului şi conservării naturii.

D. Cooperarea instituţională regională. Aşa cum arată experienţa cooperării internaţionale în materie de mediu, strategia regională reprezintă cel mai bun mijloc de a gera în mod eficient un spaţiu determinat şi, în cele din urmă, mediul mondial. Aceasta permite luarea în considerare a particularităţilor fizico-geografice şi ecologice ale unui mediu dat şi de a favoriza cooperarea între state vecine ori deţinătoare a unui factor de mediu comun. De altfel, imperativul unei cooperări regionale (mai ales la nivel continental) a fost subliniat de numeroase documente internaţionale. Astfel, în 1972, Conferinţa privind mediul uman de la Stockholm a recomandat guvernelor să întreprindă "măsuri eficace, la nivel naţional, pentru a controla toate sursele de poluare...concentrându-şi acţiunea în plan regional şi, eventual, în plan internaţional" (Recomandarea 92.b).

În acelaşi context, încă de la începutul activităţilor lor în domeniul mediului, Comunităţile europene au subliniat necesitatea unei abordări regionale sau zonale a problemelor ecologice. Astfel, primul program de acţiune al CEE în domeniu, adoptat la 22 noiembrie 1973, a stabilit printre principiile politicii ecologice comunitare şi pe cel conform căruia "pentru fiecare categorie de poluări trebuie să

se caute nivelul de acţiune local,regional, internaţional) cel mai bine adaptat naturii poluării, precum şi zonei geografice de protejare" (principiul 10).

Acest principiu a fost reluat şi dezvoltat de programele ulterioare, pe baza ideii că mediul global este un sistem compus din subsisteme şi că diferitele instituţii trebuie să-şi aleagă cel mai bun nivel de intervenţie.

PNUE a încurajat acţiunea regională, iar în anul 1974 a stabilit un program pentru mările regionale.

Şi alte documente în materie au relevat necesitatea unei cooperări regionale în domeniul mediului.

Aceste evoluţii şi-au găsit expresia în stabilirea şi perfecţionarea a numeroase forme de cooperare instituţională. Dintre acestea se remarcă cele cu vocaţie continentală.

1.Organizaţia Unităţii Africane (OUA), fondată la 25 mai 1963, în scopul de a promova colaborarea politică între cele 51 ţări membre ale continentului nu a avut iniţial preocupări directe în domeniul mediului. Debutul în această privinţă l-a constituit tutelarea elaborării şi adoptării noului tratat asupra protecţiei vieţii sălbatice în Africa (1968) şi sprijinirea Colegiului african pentru management în domeniul conservării vieţii sălbatice de la Mweka, în Tanzania.Creat în 1963, Colegiul a contribuit la promovarea studiilor şi cercetărilor privind, în special, conservarea naturii.

Preocupările pentru protecţia mediului au sporit în cadrul organizaţiei odată cu asocierea tot mai intensă dintre problemele dezvoltării şi cele ale mediului, precum cele vizând alimentaţia, apa, locuinţele etc. Planul de acţiune de la Lagos, 1980-2000, elaborat şi adoptat în cadrul OUA a inclus problematica mediului în rândul problemelor generale socioeconomice. Au fost identificate 8 priorităţi: 1) salubritatea mediului, sănătatea şi aprovizionarea cu apă; 2) seceta şi deşertificarea; 3) despăduririle şi degradarea solurilor; 4) poluarea masivă şi conservarea resurselor zonei; 5) aşezările umane; 6) controlul poluării aerului şi 7) pregătirea şi educaţia ecologică, legislaţia şi informaţia.

O serie de alte structuri regionale, precum Institutul Internaţional African au contribuit la popularizarea şi conştientizarea prevederilor referitoare la mediu ale Planului de la Lagos. La cea de-a 37-a sesiune (mai-iunie 1981), Consiliul miniştrilor al OUA a recomandat adoptarea unei Carte mondiale a naturii, propunere avansată Adunării Generale a ONU de către un stat membru al organizaţiei, respectiv Zairul.

2. Organizaţia Statelor Americane (OSA), creată la 30 aprilie 1948, în vederea consolidării păcii şi securităţii pe continent, s-a implicat iniţial în materia mediului prin elaborarea şi implementarea unor proiecte de valorificare a apelor şi pădurilor continentale, cu sprijinul PNUE. Totodată, organizaţia a contribuit la realizarea Convenţiei relative la protecţia naturii şi conservarea vieţii sălbatice în emisfera vestică şi a patronat diverse reuniuni ştiinţifice din domeniu.

3. Cooperarea instituțională europeană

Existența unui suport instituțional regional adecvat, atât pentru elaborarea și adoptarea unor norme juridice care să guverneze cooperarea interstatală, cât și pentru asigurarea îndeplinirii lor, este favorizată în plan european de mai mulți factori.

În primul rând, în cadrul continentului nostru procesul de integrare structurală este cel mai avansat: evoluțiile din ultimii ani, încheierea așa-numitelor "acorduri europene" între CEE și țările din centrul și estul Europei, cuprinderea tuturor statelor continentului în cadrul Consiliului Europei etc., creează premisele unei cooperări instituționale intense, inclusiv în materie de mediu. Așa cum am mai arătat anterior, cooperarea intraeuropeană este determinată și stimulată și de dimensiunile fenomenelor de poluare și deteriorare a factorilor de mediu, analogia și omogenitatea structurilor politico-economice, tradițiile culturale etc. ale țărilor din zonă.

Așa cum s-a subliniat în literatura de specialitate[16] termenul de "organizații europene" folosit în mod curent acoperă realități geografice foarte diferite, de la o instituție la alta. Astfel, în prezent singura organizație care cuprinde toate statele europene nu este propriu-zis europeană: Comisia Economică a ONU pentru Europa (CEE/ONU). În ultimul timp spre o asemenea sferă de cuprindere tinde Consiliul Europei, care va deveni astfel prima organizație cu adevărat europeană (este format astăzi din 32 de state membre și altele cu statut de invitat), inclusiv cele 12 țări membre ale CEE).

Toate țările occidentale sunt membre ale Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), alături de țări industriale din alte continente: SUA, Canada, Japonia, Australia și Noua Zeelandă.

Organizațiile europene reprezintă principalele foruri de elaborare și adoptare a regulilor juridice care guvernează cooperarea intracontinentală în domeniul protecției și dezvoltării mediului.

Întrucât activitatea de cooperare din cadrul Comunităților Europene a condus la crearea unui veritabil "drept comunitar european al mediului" (căruia îi este consacrat un capitol special al lucrării) vom prezenta contribuția CEE/ONU, Consiliului Europei și OCDE în materie.

3.1. Comisia Economică a ONU pentru Europa

Cea mai veche și mai cuprinzătoare organizație europeană (la ale cărei activități participă toate țările europene, plus Canada și SUA) a fost creată ca organ subsidiar al Consiliului Economic și social al ONU (ECOSOC) la 28 martie

[16] Alexandre Kiss, Droit international de l'environnement, Pedone, Paris, 1989, p.308-313; Michel Prieur, Droit de l'environnement, 3-e edition, Dalloz, Paris, 1996, p.44- 50.

1947, în perspectiva reconstrucției Europei, ridicării nivelului activității economice continentale, precum și a schimburilor internaționale[17].

Sub raportul structurii sale, CCE/ONU cuprinde: sesiunea plenară (organul principal, care se ține de obicei o dată pe an sau ori de câte ori este necesar , la cererea majorității țărilor membre), organele subsidiare principale (peste 15 la număr, care dezbat și aprobă măsuri în problemele specifice legate de activitatea diferitelor sectoare economice), grupuri de lucru de studiu, de experți etc. (cu caracter permanent sau ad-hoc) și Secretariatul (organizat pe divizii, cu activitate permanentă, având ca sarcină principală asigurarea legăturii între guverne, pregătirea și organizarea reuniunilor Comisiei).

În exercitarea competențelor sale, Comisia adoptă declarații, rezoluții și decizii, înregistrându-se, ca o tendință generală, adoptarea acestora prin consens.

De-a lungul anilor, sub egida CCE/ONU au fost adoptate o serie de convenții privind, de exemplu, arbitrajul comercial, circulația și semnalizarea rutieră, Codul de circulație și semnalizare pe căile navigabile. Acordul referitor la transportul rutier al mărfurilor periculoase etc. s-au elaborat studii, rapoarte și statistici asupra situației și tendințelor pe termen lung ale pieței cărbunelui, oțelului și produselor siderurgice, producției și consumului de produse forestiere, s-au organizat colocvii, seminarii etc.

Încă din anul 1956 Comisia ONU pentru Europa s-a preocupat de problemele mediului; la acea dată Comitetul său pentru transporturi interioare a ridicat problema poluării apelor continentale în timpul lucrărilor sale asupra căilor navigabile interioare. Încet, încet, și alte comitete s-au confruntat cu problemele vizând deteriorarea mediului; în 1963, Comitetul cărbunelui a întreprins lucrări asupra poluării aerului de către cocserie, apoi Comitetul energiei electrice s-a interesat de poluarea termică a apelor continentale, Comitetul oțelului - de poluarea aerului și apei de industria siderurgică, Comitetul pentru habitat - de protecția situs-urilor etc. În 1967, protecția mediului a fost abordată pentru prima dată într-o perspectivă mai largă și din 1969 s-a decis că cooperarea interguvernamentală în domeniul mediului trebuie să constituie una din cele patru obiective principale ale programului de lucru al Comisiei.

În acest sens, în aprilie 1971 a fost creat un organ subsidiar, principal, consacrat în întregime acestei probleme: "Consilierii guvernelor țărilor membre ale CEE pentru problemele mediului" (Decizia JXXVI). Acesta a primit ca misiune examinarea și evaluarea politicilor, instituțiilor și legislațiilor naționale și, în special, studierea implicațiilor internaționale ale politicienilor în materie de

[17] Pentru rolul și atribuțiile organelor subsidiareîn general și comisiilor economice regionale ale ECOSOC în special, a se vedea: Claude-Albert Colliard, Institution des relations internationales, 9 éditions, Precis Dalloz, Paris, 1986, p.382-396 și lucrările acolo citate. |n ce privește rolul Comisiei în promovarea cooperării internaționale în materie de mediu, vezi: Al.Ch.Kiss, op. cit. p.325 și urm.

mediu ținînd seama mai ales de problemele social-economice. Grupuri de lucru speciale asistă Consilierii în îndeplinirea sarcinilor lor, în special în ce privește poluarea și utilizarea resurselor de apă. În prezent în cadrul CEE/ONU funcționează Divizia mediului și habitatului.

Totodată, Comisia a fost artizanul a numeroase convenții internaționale care au produs importante efecte în cadrul cooperării interstatale, în domeniul protecției mediului. Astfel, se circumscriu acestor preocupări Acordul privind adoptarea unor condiții uniforme de omologare și de recunoaștere reciprocă a omologării echipamentelor și pieselor de vehicule cu motor (Geneva, 1958), care conține în anexă reglementări referitoare la emisiile de gaze poluante. Acordul privind transportul internațional rutier de mărfuri periculoase (Geneva, 1958) care, deși inițial conceput pentru alte scopuri, tinde să prevină poluarea solurilor și apelor de suprafață, cât și apelor subterane.

O altă dimensiune a contribuției Comisiei Economice ONU pentru Europa la dezvoltarea dreptului internațional al mediului se exprimă în rolul său în elaborarea și aplicarea Convenție de la Geneva din 13 noiembrie 1979 asupra poluării atmosferice transfrontaliere de lungă distanță. În acest sens, în 1992 a fost semnat și Protocolul asupra controlului emisiilor de compuși organici volatili, în special hidrocarburi, în contextul aplicării acestei Convenții. De asemenea, principiile adoptate la 13 februarie 1987 de Comitetul problemelor apei privind cooperarea în domeniul apelor transfrontaliere a putut conduce la redactarea unei Convenții paneuropene în domeniu.

Printre ultimele realizări ale organismului ONU se numără Cartea albă și principiile asupra economisirii energiei (1997), considerată drept primul mare proiect internațional privind energia, care va fi derulat împreună cu experți în domeniul energiei și al mediului, desemnați de guvern, într-o perspectivă intersectorială pe termen lung.

3.2. Consiliul Europei

Prima organizație de cooperare regională din Europa (creată printr-o convenție semnată la Londra la 5 mai 1949 și intrată în vigoare la 3 august, în același an) Consiliul Europei cuprinde astăzi practic toate statele continentului nostru (ca membri cu drepturi depline sau cu statut de invitat).

Actul constitutiv (structural sub forma a 42 de articole, precedate de un preambul) definește o organizație compusă din 3 elemente fundamentale: Comitetul miniștrilor, Adunarea parlamentară și un secretariat, cu un statut special, diferit radical de formulele tripartite care carcterizează organizațiile internaționale clasice (care prevăd, în afara unui secretariat permanent, o adunare

care grupează ansamblul membrilor şi un consiliu (comitet), compus dintr-un anumit număr de membri)[18].

Într-adevăr, dacă în cazul acestora din urmă, Adunarea şi Consiliul (comitetul) sunt conferinţe diplomatice, în cadrul cărora se găsesc reprezentanţi ai guvernelor supuşi instrucţiunilor acestora, în situaţia Consiliului Europei numai Comitetul are un asemenea caracter, Adunarea parlamentară nefiind formată din reprezentanţi ai statelor membre.

Realizările Consiliului Europei

În cele aproape cinci decenii de activitate, Consiliul a realizat însemnate obiective ale cooperării intereuropene. "Nici o mare problemă europeană - afirma profesorul Colliard - nu a scăpat Consiliului după 1949"[19]. Cu excepţia domeniului drepturilor omului (în cazul căruia Consiliul deţine mijloace cvasisupranaţionale), în celelalte materii Consiliul Europei acţionează prin instrumentele dreptului internaţional clasic. Este o cooperare interstatală, desfăşurată "prin încheierea de acorduri", supuse ratificării potrivit procedurilor stabilite de legislaţia naţională.

Numeroase şi diverse acţiuni de cooperare au fost întreprinse în domenii precum: cultural (elaborarea unei serii de convenţii culturale, crearea la Bruges a Colegiului Europei etc.), social (adoptarea, sub egida sa, a Codului european al securităţii sociale, în noiembrie 1950, a Cartei sociale europene, Torino, 26 februarie 1963, care protejează drepturile muncitorilor şi recunoaşte pentru prima dată printr-un document internaţional dreptul la grevă etc.), al drepturilor, unde s-a depăşit simpla cooperare interguvernamentală şi "s-a fondat o primă comunitate supranaţională: cea a drepturilor omului"[20] (în frunte cu Convenţia europeană a drepturilor omului din 4 noiembrie 1950), economic, în materie judiciară şi juridică, de sănătate publică, ocrotirea mediului şi protecţiei consumatorilor, cooperarea puterilor locale şi regionale etc.

Contribuţia Consiliului Europei la crearea cadrului juridic al cooperării regionale în domeniul protecţiei mediului.

Statutul consultativ a conferit Consiliului obiective foarte largi, cu excepţia problemelor militare stricto sensu. Printre acestea s-au aflat ab initio şi favorizarea "progresului economic şi social" (art.1 lit. a), "a unei acţiuni comune în domeniile: economic, social,cultural, ştiinţific, juridic şi administrativ..." (art.1 lit.b). Desigur, contextul istoric, care şi-a pus amprenta asupra acestora, nu a permis stipulare expresă printre scopurile urmărite de Consiliu şi cooperarea în domeniul protecţiei mediului, în primul rând datorită faptului că la momentul

[18] Pentru o caracterizare generală a Consiliului Europei, a se vedea: Jean-Louis Burban, Le Conseil de l'Europe, Presses Universitaires des relations internationales, 8 éditions, Paris, Dalloz, 1986, p.487-493 şi lucrările acolo citate.

[19] Claude-Albert Colliard, op.cit., p.492.

[20] Jean-Louis Burban, op. cit. p.5.

respectiv degradarea naturii nu cunoscuse dimensiunile care să implice o colaborare internațională adecvată. Odată cu afirmarea națională regională și internațională a problematicii ecologice, Consiliul s-a situat printre primele instituții europene care au reacționat în sensul stabilirii unei cooperări regionale adecvate și a cadrului juridic corespunzător.

În același timp, organismul de la Strasbourg a acordat o atenție deosebită chestiunilor conexe cu cele ale ocrotirii mediului, precum cele ale cooperării în materie de sănătate publică.

Cooperarea în domeniul sănătății publice

Două sunt marile realizări în materie de sănătate publică obținute de Consiliul Europei: în domeniul schimbului de sânge și crearea unei farmacopii europene. De asemenea, organismul a contribuit la stimularea statelor europene în ce privește întrajutorarea medicală, instrucția cadrelor sanitare, medicina preventivă, educația sanitară în școli etc.

Astfel, prin "Acordul european relativ la schimbul de substanțe terapeutice de origine umană", elaborat în 1958 și completat ulterior printr-un protocol adițional s-au instituit o serie de măsuri menite să creeze un regim juridic special acestor produse (suprimarea drepturilor de vamă, uniformizarea etichetajului, crearea unei "bănci europene de sânge" la Amsterdam etc.).

La rândul său, "Acordul parțial relativ la farmacopeea europeană" (elaborat în cadrul Comisiei Europene de Farmacopee, creată în 1964) vizează să protejeze consumatorii împotriva erorii, fraudei ori incompetenței în fabricarea medicamentelor. În acest sens, s-au definit norme aplicabile la peste 500 de substanțe medicinale (de la simple minerale la produse complexe) care au dobândit forță prin lege în marea majoritate a statelor europene.

Tot în cadrul Consiliului Europei a fost creat în anul 1971 un "Grup de cooperare în materie de luptă împotriva abuzului și traficului ilicit de stupefiante" menit să favorizeze schimbul de informații și cooperarea între miniștri și înalți funcționari europeni[21].

Contribuția Consiliului la crearea și dezvoltarea cadrului juridic al cooperării europene în materie de protecție a mediului.

Se poate afirma că în domeniul cooperării în materie de protecția mediului, Consiliul a desfășurat o acțiune de pionierat, preocupările sale datând încă de la începutul anilor `60[22]. Treptat, și-a lărgit și diversificat câmpul de acțiune, ajungându-se, în ultimii ani, la o anumită specializare, în raport direct cu preocupările în domeniu ale Comunităților europene.

---

[21] Pentru contribuția Consiliului la dezvoltarea cooperării europene în materie de sănătate politică a se vedea pe larg, în Jean-Louis Burban, op.cit., p.107 și urm.

[22] Asupra contribuției Consiliului Europei la constituirea cadrului juridic al cooperării europene a se vedea, în principal, Al.Kiss, Droit international de l`environnement, Paris, Pedone 1989, p.326-328

Astfel, încă din anul 1962, sub egida Consiliului a fost creat Comitetul european pentru salvarea naturii şi a resurselor naturale, care a iniţiat o serie de acţiuni vizând conştientizarea opiniei publice asupra gravităţii problemelor mediului şi necesităţii adoptării unor măsuri adecvate de soluţionare[23]. În perioada 1968 - 1974, organizaţia de la Strasbourg s-a preocupat de diverse aspecte vizând poluarea aerului şi apelor continentale; un proiect de convenţie privind protecţia cursurilor internaţionale de apă a fost redactat şi, chiar dacă nu a fost adoptat de Comitetul miniştrilor, el a servit ca model pentru mai multe documente ulterioare în domeniu.

Consiliul Europei a elaborat o serie de texte fundamentale care au proclamat principiile care trebuie să fie aplicate în vederea protecţiei a diferiţi factori de mediu: Carta apei (1968), Declaraţia privind principiile referitoare la lupta împotriva poluării aerului (1968), Carta solurilor (1972) ş.a. Cu ocazia primului An european al conservării naturii (1970) a fost adoptată "Declaraţia asupra amenajării mediului natural în Europa", pornindu-se de la o iniţiativă promovată în cadrul Consiliului.

În domeniul protecţiei împotriva poluărilor trebuie menţionat şi "Acordul european asupra limitării folosirii unor detergenţi în produsele pentru spălare şi curăţire", semnat la 16 septembrie 1968.

Conservarea vieţii sălbatice a constituit prima problemă ecologică abordată de Consiliu; un Comitet de experţi constituit la începutul anilor `70 a studiat situaţia alarmantă existentă în domeniu. Astfel, numărul speciilor de păsări, mamifere, peşti etc., ameninţate cu extincţia, tindeau să dobândească proporţii dramatice sub efectul conjugat al poluărilor, vânătorii ori utilizării masive a îngrăşămintelor în agricultură. O primă idee a fost aceea de a crea zone protejate şi de rezerve biogenetice, care depăşesc astăzi peste 100 pe continent. Insuficienţa acestui tip de măsuri a fost repede percepută şi, după un inventar sistematic al speciilor ameninţate, Consiliul Europei a deschis spre semnare, în 1979, statelor membre şi, în acelaşi timp, tuturor statelor, inclusiv celor din Est ori din Africa, o mare Convenţie (de la Berna) "relativă la conservarea vieţii sălbatice şi mediului natural în Europa".

În privinţa protecţiei animalelor, Consiliul Europei a elaborat, în anii `70, o serie de convenţii vizând protecţia animalelor pentru creştere, protecţia lor în transporturile internaţionale unde sunt frecvent maltratate, precum şi utilizarea metodelor de tăiere mai puţin crude în cadrul abatoarelor (România a aderat la Convenţia europeană privind protecţia animalelor în transport internaţional prin Hotărârea Guvernului nr. 267 din 12 aprilie 1991).

---

[23] Unele dintre acestea au avut un impact deosebit , în special spectacular asupra opiniei publice, cum a fost cea din 1982, const#nd în aceea a celebrei actriţe franceze şi protectoare a animalelor, Brigitte Bardot care a venit să pledeze cauza puilor de focă în faţa Consiliului

În acest context se cuvine a fi subliniat faptul că dacă Convenția de la Paris din 1968, inclusiv protocolul adițional din 1979 asupra condițiilor de transport internațional au fost larg ratificate de statele membre, alte documente, mai ales cele privind abatajul, nu au fost încă ratificate de unele țări, în special mediteraneene. Problema vivisecției a făcut și face obiectul în cadrul Consiliul Europei, în cadrul unei convenții privind utilizarea animalelor în scopuri experimentale.

În sfârșit, în 1993 sub egida Consiliului Europei a fost semnată **Convenția privind răspunderea civilă pentru daune rezultate din activități periculoase pentru mediu.**

Sub auspiciile Consiliului Europei s-au organizat și desfășurat, mai ales în ultimii douăzeci de ani, sute de reuniuni asupra problemelor mediului, inclusiv o serie de conferințe ministeriale, acordându-se o atenție prioritară dezvoltării formelor de cooperare neguvernamentală. Astfel, o convenție-cadru europeană asupra cooperării transfrontaliere a colectivităților ori autorităților teritoriale, adoptată la Madrid, la 21 mai 1980, desemnează explicit printre materiile care pot să facă obiectul activităților comune între colectivitățile sau autoritățile teritoriale aparținând unor state diferite, protecția mediului și întrajutorarea în caz de sinistru. Printre modelele de acord care sunt anexate convenției se află chestiuni care pot face obiectul concertării transfrontaliere privind dezvoltarea urbană și regională, protecția naturii (situsurile de protejat, zonele de recreere, parcurile naturale etc.), protecția apelor (lupta contra poluării, construirea de stații de epurare etc.) și protecția aerului (poluarea atmosferică, lupta împotriva zgomotului, zonele de liniște etc.).

Pe ordinea de zi a Adunării parlamentare a Consiliului Europei figurează, practic în fiecare sesiune, probleme vizând mediul; numeroase rapoarte și alte documente în domeniu sunt pregătite și dezbătute.Din momentul în care Comunitățile Europene au început să se preocupe de problemele protecției mediului, Consiliul Europei a abordat treptat, la început chestiunile legate de poluări, pentru a se specializa apoi în protecția naturii, informarea și educarea în materie de mediu, precum și în promovarea cooperării în domeniu, atât la nivelul statelor membre, cât și între puterile regionale sau locale, ori între organismele științifice.

Din punct de vedere juridic, contribuția cea mai importantă a Consiliului în domeniul protecției mediului rămâne Convenția relativă la conservarea vieții sălbatice și mediul natural în Europa, adoptată la Berna, la 19 septembrie.

În cadrul noii etape de dezvoltare a cooperării și integrării europene, rolul Consiliului Europei se amplifică și diversifică tinzând să devină o organizație a tuturor statelor continentului. Participarea la activitățile sale constituie pentru țările est-europene, inclusiv România, o primă fază de integrare deplină în structurile continentale, în general, și Uniunea Europeană, în special. În același

timp, problemelor mediului la nivel regional devin din ce în ce mai mult o preocupare prioritară a tuturor instanţelor europene, iar reunificarea politică a continentului, urmată de cea economică, creează premisele dezbaterii şi soluţionării lor globale.

3.3. Organizaţia pentru Cooperare şi Dezvoltare Economică (OCDE)

Înfiinţată printr-o convenţie semnată la 13-14 decembrie 1960 la Paris (care a intrat în vigoare la 30 septembrie 1961) Organizaţia pentru Cooperare şi Dezvoltare Economică (OCDE) a succedat Organizaţiei Europene de Cooperare Economică (OECE), fondată în 1948 pentru a administra Planul Marshall destinat reconstrucţiei în ţările vestice ale continentului[24].

Ea cuprinde astăzi ca membri toate statele Europei occidentale, dar şi Australia, Canada, SUA, Japonia şi Noua Zeelandă, în total 24 de ţări.

Tratatul din 1960 a prevăzut o structură simplă; organul principal al OCDE este Consiliul compus din reprezentanţii tuturor statelor membre. Acesta se poate reuni la nivel ministerial ori la cel al reprezentanţilor ministeriali. Un comitet executiv compus din reprezentanţi a 10 membri, desemnaţi în fiecare an de Consiliu şi din care se desemnează un preşedinte şi un vicepreşedinte, coordonează activitatea între sesiuni. În sfârşit, un secretariat, condus de un secretar general, îndeplineşte un important rol, întrucât OCDE este înainte de toate un organism de studiu şi de reflecţie economică însărcinat cu inventarierea resurselor, analiza conjuncturilor şi elaborarea previziunilor pe termen mediu şi lung.

În vederea îndeplinirii obiectivelor organizaţiei - expansiunea şi creşterea economică şi dezvoltarea-organismele acesteia pot adopta:

- decizii obligatorii pentru ţările membre care au participat la elaborarea lor (cele care s-au abţinut nefiind legale),
- rezoluţii (adoptate de Consiliu) sunt, de asemenea, obligatorii, dar nu pot privi decât lucrările OCDE înseşi şi
- recomandările adresate statelor membre, care nu le angajează, dar exprimă intenţia guvernelor care le-au votat de a le aplica în măsura în care le estimează oportune.

3.3.1. Contribuţia OCDE la crearea cadrului juridic al cooperării europene în materie de mediu.

Chiar dacă activităţile OCDE conform statutului său privesc cu prioritate problemele de natură economică, acestea au fost elaborate din perspective suficient de largi pentru a încorpora, sub diferite forme, şi aspecte ale protecţiei mediului[25].

---

[24] Pentru istoricul şi structura OCDE ca organizaţie internaţională a se vedea: Claude-Albert Colliard, Institution des relations internationales, 9-e édition, Precis Dalloz, Paris, 1986, p.468.

[25] Alexandre Kiss, op. cit., p.328 şi urm.; Idem La cooperation pan-europeenne dans le domain de la protection de l'evironnenement, în Annuaire francais de droit international, 1979, p. 719-725.

Astfel, printre cele peste 20 de comitete zise interguvernamentale, existente în cadrul organizaţiei, în anul 1970 a fost creat un Comitet pentru mediu menit să se ocupe de problematica acestui domeniu. Acest organism a acţionat consecvent pentru a ajuta statele membre în definirea politicilor ecologice, astfel încât să se ţină seama de toate datele pertinente şi, în special, de factorii economici şi ştiinţifici, şi să le concilieze cu cerinţele dezvoltării economice şi sociale. Totodată, Comitetul este însărcinat cu evaluarea incidenţelor măsurilor de protecţie a mediului asupra schimburilor economico-comerciale internaţionale. Analiza activităţii generale a OCDE relevă faptul că "Organizaţia celor 24" a exercitat o mare influenţă asupra dezvoltării dreptului internaţional al mediului[26].

Documentele sale au influenţat considerabil reglementările internaţionale în materie în mai multe direcţii.

Recomandările OCDE (însoţite adesea de declaraţii de principii) au formulat pentru prima dată o definiţie internaţională a poluării şi au enunţat principiile fundamentale care trebuie să fie aplicate poluării transfrontaliere. Astfel, prin Recomandarea adoptată de Consiliul OCDE la 14 noiembrie 1974 (C(74)224) privind proclamarea principiilor relative la poluarea transfrontalieră, s-a precizat că: "înţelegem prin poluare, introducerea de către om, direct ori indirect, de substanţe ori de energie în mediu, care antrenează consecinţe prejudiciabile de natură a pune în pericol sănătatea omului, a dăuna resurselor biologice şi sistemelor ecologice, a aduce atingere argumentelor, ori a împiedica alte utilizări legitime ale mediului".

Această definiţie a fost preluată ulterior, cu modificări majore, de toate textele internaţionale vizând poluările în general[27]. În ce priveşte termenul de "transfrontalier", o recomandare a OCDE, relativă la aplicarea regimului de acces şi nediscriminare în materie de poluare transfrontalieră (17 mai 1977, C(77) 28 Final) a reţinut ca definiţie a acestui fenomen "orice poluare voluntară sau accidentală a cărei origine fizică este supusă jurisdicţiei naţionale a unei ţări, care se situează în tot sau în parte sub zona de jurisdicţie a acesteia şi care are efecte în zonă plasată sub jurisdicţia naţională a unei alte ţări[28].

Documentele adoptate în cadrul său fac din OCDE unul dintre primele organisme internaţionale care au contribuit la apariţia şi cristalizarea regulilor fundamentale ale dreptului internaţional al mediului, precum: obligaţia de

---

[26] Al. Kiss, op. cit., p. 239.

[27] Ca, de exemplu, Convenţia de la Barcelona din 16 februarie 1976 pentru protecţia Mării Mediterane împotriva poluării (art. 2(a), Directiva Consiliului Comunităţilor Europene din 4 mai 1976, privind poluarea cauzată de unele substanţe periculoase deversate în mediul acvatic al Comunităţii, J.O.C.E. nr.L/129/23 din 18 mai 1976, Convenţia de la Geneva din 13 decembrie 1979 asupra poluării atmosferice transfrontaliere la lungă distanţă (art.1(a); Convenţia de la Montego Bay din 10 decembrie 1982 asupra dreptului mării (art.1 al.4) etc.

[28] Preluată, printre altele, şi de Convenţia de la Geneva din 13 decembrie 1979.

informare şi consultare, îndatorirea de a alerta în caz de situaţii critice, egalitatea de acces a rezidenţilor în străinătate la asemenea date, nediscriminarea în aplicarea regulilor legislative etc.[29].

Astfel, Recomandarea Consiliului OCDE din 14 noiembrie 1974 (C(74)224) care a enunţat "Principiile relative la poluarea transfrontalieră" (titlul F "Alertă şi accidente") se numără printre primele texte internaţionale care au consacrat principiul potrivit căruia statele trebuie să informeze de urgenţă alte state susceptibile de a fi afectate de orice eveniment care poate produce brusc efectele vătămătoare mediului (obligaţia de informare în caz de situaţie critică).

O serie de rezoluţii ulterioare ale OCDE au dezvoltat principiul, insistând mai ales asupra necesităţii transmiterii de informaţii relative la proiecte sau chiar persoane care riscă să fie expuse consecinţelor nocive ale proiectelor [30].

Un alt principiu la promovarea şi afirmarea căruia OCDE a contribuit substanţial a fost cel al egalităţii de acces al rezidenţilor străini, potrivit căruia dacă activităţile desfăşurate în limitele jurisdicţiei ori sub controlul unui stat deteriorează ori riscă să deterioreze mediul unui alt stat, rezidenţii acestuia din urmă care sunt ori riscă să fie afectaţi trebuie să poată să acceadă la procedurile administrative şi judiciare ale statului unde se situează originea deteriorării mediului în aceleaşi condiţii ca rezidenţii acestui ultim stat.

O problemă specială s-a ridicat în privinţa persoanelor morale private, cu scop nelucrativ (printre care asociaţiile pentru protecţia naturii) care nu sunt admise peste tot să participe la procedurile de apărare a mediului. În acest sens, o recomandare adoptată la 11 mai 1976 de Consiliul OCDE referitoare la egalitatea de acces în materie de poluare transfrontalieră (C(76)55 Final) a propus ca atunci când dreptul intern permite unor asemenea entităţi, în special asociaţiilor pentru apărarea mediului, să angajeze acţiuni pentru salvarea intereselor pe care ele au misiunea să le apere în domeniul mediului, ţara respectivă să consimtă să se recunoască acelaşi drept pentru materiile comparabile persoanelor similare domiciliate în ţările expuse[31]. Principiul nediscriminării a fost înscris, de asemenea, în numeroase documente ale OCDE[32].

Cu titlu semnificativ menţionăm în acest sens:

---

[29] În privinţa acestor principii a se vedea capitolele pertinente din Al. Kiss, op. cit.

[30] Recomandarea C(77) 28 (Final) din 17 mai 1977 privind aplicarea unui regim de egalitate de acces şi de nediscriminare în materie de poluare transfrontalieră. Recomandarea C(78) 77 (Final) din 21 septembrie 1978 (par.3) privind întărirea cooperării internaţionale în vederea protecţiei mediului ş.a.m.d.

[31] Alte documente privind aceeaşi problematică: Recomandarea din 17 mai 1977 (C(77/28 (Final), privind obligaţiile autorităţilor de origine, Recomandarea din 14 noiembrie 1974(C/74/224) viz#nd principiile relative la poluarea transfrontalieră, etc.

[32] Recomandarea OCDE privind principiile referitoare la poluarea transfrontalieră din 14 noiembrie 1974 (anexă, titlul C(C/74/224) şi Recomandarea relativă la aplicarea unui regim de egalitate de acces şi nediscriminare din 17 mai 1977 (anexă, titlul 13 (c/77)28).

a) folosirea combustibililor fosili: Recomandarea Consiliului OCDE din 20 iunie 1985 asupra luptei împotriva poluării atmosferice datorate utilizării combustibililor fosili (C(15)101), Recomandarea din 14 noiembrie 1974 asupra măsurilor luate în vederea consolidării luptei împotriva poluării atmosferice (C(74)219);

b) emisiile de oxid de sulf şi alte substanţe sulfuroase (Recomandarea OCDE din 18 iunie 1974 privind directivele referitoare la reducerea emisiilor de oxid de sulf şi de particule, rezultând din utilizarea combustibililor în instalaţii fixe (C(74)16);

c) gestiunea substanţelor chimice. Deşi deosebit de complexă şi specializată, această problematică a fost abordată alături de Organizaţia Mondială a Sănătăţii şi de OCDE. Astfel, în ce priveşte producţia de substanţe chimice o importanţă deosebită o reprezintă evaluarea efectelor potenţiale asupra fiinţelor umane şi mediului în timpul şi după procesul de fabricaţie. Această evaluare trebuie să se facă având în vedere atât pagubele deja cauzate, cât şi riscurile. În acest sens, o Recomandare a OCDE din 14 noiembrie 1974 (C(74)215) a porevăzut metode concrete în evaluarea efectelor potenţiale ale compuşilor chimici asupra mediului, adică examenul toxicităţii lor. Ea a fost completată la 7 iulie 1977 printr-o altă recomandare(C(77)97) care a stabilit liniile directoare pentru procedura şi elementele necesare evaluării efectelor potenţiale ale produselor chimice asupra mediului în mediu. O decizie din 12 mai 1981 (C(81)30) a prevăzut acceptarea reciprocă a datelor pentru evaluarea produselor chimice şi a enunţat liniile directoare pentru experienţele, precum şi principiile de practică de laborator.

În sfârşit, o decizie din 8 decembrie 1982 a precizat care este minimum de date prealabile pentru comercializarea în vederea evaluării produselor chimice (C(82)196) şi o recomandare mutuală a aplicării în conformitate cu practicile unanim acceptate ale laboratorului (C(83)95).

O contribuţie de pionierat a avut OCDE şi în privinţa problemelor deşeurilor toxice ori periculoase. Astfel, prin Recomandarea C(83)180) din 1 februarie 1984 a fost definit deşeul ca fiind: "orice materie considerată ca deşeu ori definită juridic în acest sens în ţara unde se află ori este determinat să se afle"[33]. Un proiect de acord internaţional asupra controlului mişcărilor transfrontaliere de deşeuri periculoase, definitivat de OCDE în toamna anului 1987 a încercat să remedieze divergenţele existente în materie, dând o definiţie detaliată a deşeurilor. Anexa nr.1 a documentului a determinat raţiunile pentru care unele materii sunt

[33] Aşa cum preciza prof. Al. Kiss această definiţie, cea mai completă de p#nă acum, nu pare să întrunească adeziunea tuturor statelor membre ale OCDE. Ea răm#ne, ca text pozitiv,anexă a directivei comunitare din 20 martie 1978 relativă la deşeurile toxice periculoase (78/319,J.O.C.E. nr.L 84/43 din 31.03.1978), care enumeră 27 de substanţe ori materii prioritare a căror prezenţă în deşeuri, în cantităţi ori concentraţii în care prezintă riscuri pentru sănătatea oamenilor ori mediu, conferă acestora calificarea de "toxice ori periculoase".

destinate eliminării: produsele în afara normelor ori perimate, materiile deversate în mod accidental, pierdute, contaminate ori infestate, substanțele devenite improprii utilizării etc. (tabloul 1). Într-un alt capitol sunt definite, de asemenea, operațiunile care pot converge spre o posibilitate de recuperare, reciclaj ori reutilizare și, mai ales, o lungă listă care enumeră tipurile generice de deșeuri periculoase, indiferent de forma sub care acestea se prezintă (lichidă, solidă sau sediment). Textele adoptate de OCDE în acest domeniu sunt foarte diferite; în afara unei recomandări cu deschidere generală , două instrumente speciale privesc produse determinate: recipientele pentru băuturi și hârtia veche.

O prioritate a constituit-o, mai ales în ultimii ani, pentru organizația celor "24 de state dezvoltate", eliminarea deșeurilor radioactive. Astfel, în acest sens, OCDE a pus la punct un mecanism multilateral de consultare și supraveghere pentru imersiunea deșeurilor radioactive în mare (Decizia din 22 iulie 1977, C(77)115 Final). Acest document se situează în prelungirea Convenției de la Londra, asupra imersiunii deșeurilor și se referă la sarcinile AIEA în domeniu.

Țările participante trebuie să notifice agenției OCDE pentru Energie Nucleară (A.E.N.) măsurile legale și administrative adoptate în vederea aplicării, după caz, a Convenției de la Londra și normele, recomandările și directivele Agenției Internaționale pentru Energie Nucleară (AIEA). Totodată, OCDE a pregătit studii aprofundate asupra unui număr mare de probleme vizând mediul, în special în ce privește aspectele juridice, precum: "Problemele poluării transfrontaliere" (1976), "OCDE și mediul" (1986) etc.

BCU IASI/CENTRAL

CAPITOLUL IV
IZVOARELE DREPTULUI INTERNAȚIONAL AL MEDIULUI

Pentru dreptul internațional, izvoarele (formale) sunt definite şi precizate de art.38 alin.1 din Statutul Curții Internaționale de Justiție, care indică drept surse ale regulilor juridice pe care urmează să le aplice această instanță: convențiile internaționale (generale şi speciale), cutuma internațională (ca "dovadă a unei practici generale care acceptă ca drept"), principiile generale de drept recunoscute de națiunile civilizate şi, ca mijloace auxiliare, deciziile juridice internaționale şi doctrina.

Alături de aceste izvoare, în ultimele decenii s-au afirmat mai ales documentele adoptate de organizațiile internaționale, care joacă un rol tot mai important în dezvoltarea dreptului internațional, în general, şi cel al mediului în special.

Dreptul internațional al mediului este format în prezent din convenții internaționale, rezoluții obligatorii ale unor organizații internaționale şi unele texte neobligatorii("soft- law") care au un rol sporit în precizarea şi afirmarea normelor juridice în materie. Li se adaugă cutuma, precum şi unele "mijloace auxiliare".

1. Convențiile internaționale

Referindu-ne la izvoarele dreptului internațional al mediului, prima categorie este reprezentată de convențiile internaționale privind protecția şi conservarea mediului. Asemenea textelor legislative interne, tratatele internaționale s-au multiplicat mai ales după 1970. În prezent numărul convențiilor interstatale care privesc mediul în mod exclusiv ori cuprind dispoziții în materie este de peste 300. Acestora li se adugă cica 900 tratate bilaterale. Astfel, unele tratate internaționale cuprind numai câteva dispoziții privind mediul, precum Tratatul spațial din 27 ianuarie 1967 (numai art.IX conține o prevedere referitoare la protecția mediului terestru contra elementelor cosmice care ar putea polua şi împotriva contaminării spațiului însuşi), Acordul asupra Lunii din 1979 (art. VII) etc.

Există, de asemenea, un mare număr de tratate privind cursurile de apă de frontieră ale căror dispoziții vizează nu numai poluarea acestora.

În rândul acestei categorii de izvoare sunt, pe de o parte, tratate cu caracter general (precum Convenția privind dreptul mării din 1982. Primul protocol adițional al Convenției de la Geneva din 12 august 1949 relativ la protecția victimelor conflictelor armate internaționale, care interzice utilizarea metodelor ori mijloacelor de război ce sunt concepute pentru a cauza pagube întinse, durabile

şi grave mediului natural), iar pe de alta tratatele speciale, frecvent elaborate şi adoptate ca urmare a unei circumstanţe care a atras atenţia asupra unui risc specific (ca, de exemplu, Convenţia internaţională pentru prevenirea poluării de către nave, de la Londra din 12.11.1973, modificată prin protocolul din 17.12.1978).

În prezent, reglementările cu vocaţie mondială privesc principalele sectoare "tradiţionale" ale mediului marin, atmosferic, fauna şi flora sălbatică.

Referitor la reglementările cu caracter regional (sau subregional) trebuie să subliniem, mai întâi, preocuparea de a concretiza şi adopta aplicarea regională a unor convenţii mondiale la particularităţile geonaturale din anumite zone.

Este semnificativă, în acest sens, activitatea Programului Naţiunilor Unite pentru Mediu (PNUE) de a multiplica convenţiile regionale pentru protecţia diferitelor zone maritime contra poluării: Mediterana (Convenţia de la Barcelona din 16 februarie 1976 pentru protecţia Mării Mediterane contra poluării, însoţită de protocoale adiţionale, două semnate în aceeaşi zi, unul privind operaţiile de imersie efectuate de nave şi aeronave, celălalt cooperarea în materie de luptă împotriva poluării Mării Mediterane prin hidrocarburi şi alte substanţe, în caz de situaţie critică, Protocolul de la Atena din 17 mai 1980 relativ la protecţia Mediteranei contra poluării telurice, Protocolul de la Geneva din 3 aprilie 1982 privind sistusurile special protejate ale regiunii), Golful Arabic, Africa de Vest, Marea Roşie, Golful Aden, Caraibe, Convenţia privind protecţia Mării Negre împotriva poluării etc. Aceste documente regionale se inspiră din aceleaşi principii şi aplică soluţii identice, fiind mai ales adaptări regionale ale unor instrumente internaţionale (în unele cazuri acestea neintrînd încă în vigoare).

O serie importantă de documente de drept al mediului îşi găsesc elaborarea şi aplicarea în cadrul continentului european sau al unor zone ale acestuia. O situaţie specială are, în acest context, Tratatul Cartei Energiei şi Protocolul Cartei Energiei privind eficienţa energetică şi aspectele legate de mediu, încheiate la Lisabona la 17 decembrie 1994, documente cu vocaţie continentală şi care privesc un sector important al conexiunii dintre activitatea economică şi protecţia mediului. Altele se referă cu precădere la protecţia cursurilor de apă, lacurilor, atmosferei şi unor mări (precum Marea Baltică, Marea Neagră) împotriva poluării.

Consiliul Europei şi Organizaţia pentru Cooperare şi Dezvoltare Economică (OCDE) au jucat un rol de promotor în dezvoltarea dreptului convenţional european al mediului. Se cuvin menţionate, în acest context, Convenţia relativă la conservarea vieţii sălbatice şi mediului natural în Europa, elaborată de Consiliul Europei şi deschisă spre semnare la 19 septembrie 1979, la Berna (ca document cu vocaţie continentală), ori Convenţia nordică privind protecţia mediului, semnată, la 19 februarie 1974, în cadrul Consiliului Nordic de Danemarca, Finlanda, Norvegia şi Suedia (ca exemplu de document subregional care a servit ca model

pentru elaborarea regulilor referitoare la cooperarea transfrontalieră în acest domeniu).

În ciuda diversităților, regulile convenționale ale dreptului mediului prezintă unele dimensiuni comune precum: importanța măsurilor de aplicare care trebuie luate de părțile contractante, instituirea mecanismelor de control asupra aplicării dispozițiilor, adoptarea de proceduri facile pentru modificarea tratatelor, crearea de mecanisme de cooperare ori utilizare a celor deja existente[1].

Tratatele referitoare la protecția mediului cuprind frecvent procedeuri de amendare suple şi planuri de acțiune conținând măsuri complementare. Multe dintre ele sunt acorduri-cadru care trebuie completate în timp prin protocoale adiționale, iar în vederea aplicării trebuie să fie incorporate în dreptul național al statelor-părți prin măsuri legislative intense (non selb – executing traties)

2. Cutuma ca izvor al dreptului internațional al mediului.

Este dificil de vorbit de o "practică general acceptată ca drept" într-un domeniu precum cel al dreptului internațional al mediului, a cărui vechime depăşeşte cu puțin 25 de ani. Dacă în privința dreptului internațional general, exemplul elocvent îl reprezintă Convenția dreptului mării (care a codificat o serie de reguli deja existente şi pe baza consensului asupra unor probleme noi, s-a format o practică internațională) în ce priveşte dreptul internațional al mediului situația este complexă. În acest din urmă caz se poate vorbi mai degrabă, de reguli cutumiare în formare, aflate în diferite stadii de evoluție.

Formularea de principii declarative, neobligatorii, preluarea frecventă a unor reguli în numeroase texte convenționale, ori codificarea unei noi reguli în mod rapid pe baza unui consens reprezintă elementele caracteristice. Afacerea Cernobîl şi urmările sale juridice, în primul rând, cele două Convenții de la Viena din 1986 asupra notificării rapide a accidentelor nucleare şi, respectiv, asistenței în caz de accident nuclear ori de situație de urgență radiologică. Astfel, dispozițiile convenționale au codificat cu o rapiditate explicată de circumstanțe (un accident nuclear), o serie de reguli reieşite din practica statelor, în primul rând îndatorirea de a informa de urgență alte state susceptibile de a fi afectate de orice situație ori eveniment care ar putea cauza brusc efecte negative mediului lor.

Numeroase alte reguli cutumiare au reieşit din practică sau sunt în curs de constituire şi afirmare, precum îndatorirea statului de a nu cauza sau permite acest lucru, pagube mediului altor state, rezultate din jurisprudența internațională şi formulată de Declarația de la Stockholm (principiul 2), reluată şi afirmată şi de numeroase instrumente juridice europene în materie, îndatorirea de cooperare (enunțată de principiul 24 al Declarației de la Stockholm), cea de informare prealabilă şi consultare între state, de evaluare a consecințelor care ar putea avea

[1] Pentru dezvoltarea acestor aspecte a se vedea: Alexandre Kiss, Droit international de l'environnement, Pedone, Paris, 1989, p.51-58.

efecte nefaste asupra mediului, egalitatea de acces a resortisanților tuturor țărilor susceptibile de a fi afectate de o pagubă ecologică la procedurile administrative și judiciare ale statului unde se situează originea deteriorării mediului (reală ori posibilă) etc. și la afirmarea cărora statele europene au contribuit substanțial.

3. Principiile generale de drept recunoscute de națiunile civilizate

Dincolo de dezbaterile doctrinale (desfășurate mai ales între cele două războaie mondiale și asupra unor concepte precum cel de "națiuni civilizate"), acest izvor de drept internațional al mediului de exprimă în principii juridice care se regăsesc în majoritatea sistemelor de drept ale statelor lumii. În condițiile în care, în prezent, se apreciază că există peste 30.000 de acte normative în domeniul mediului - multe dintre acestea în țări europene - se pot desprinde o serie de principii generale. Dintre acestea, în literatura de specialitate se remarcă: prevenirea daunelor ecologice, repararea pagubelor aduse mediului, asigurarea supraviețuirii speciilor amenințate cu dispariția[2].

4. În ce privește **doctrina** publiciștilor cei mai calificați din diferite state, deși a cunoscut unele dezvoltări la nivelul dreptului internațional general, este încă săracă în planul dreptului internațional al mediului. O semnificație aparte o au, în acest context, principiile formulate de asociațiile științifice, precum rezoluția de la Atena a Institutului de drept internațional asupra poluării cursurilor de apă și lacurilor în dreptul internațional (12 septembrie 1979), celebrele reguli de la Helsinki asupra utilizării cursurilor de apă internaționale (1966), privind relațiile între apă, alte resurse naturale și mediu (Belgrad, 1980) etc. Un rol deosebit revine, de asemenea, Consiliului european de drept al mediului (organism științific mai restrîns), care are ca sarcină formularea soluțiilor juridice aplicabile pentru țările europene, plecând de la dreptul comparat.

5. Noi izvoare de drept internațional al mediului

Apariția și multiplicarea organismelor internaționale cu atribuții în domeniul protecției mediului au condus la elaborarea unor documente în materie cu forța juridică diferită, de la simple recomandări, până la rezoluții obligatorii pentru statele membre.

Este vorba de un nou izvor de drept internațional neprevăzut Statutul Curții Internaționale de Justiție, ori cel puțin de o nouă tehnică de creare de norme juridice internaționale.

5.1. Rezoluțiile obligatorii ale organizațiilor internaționale. Numărul organismelor internaționale care dispun de puterea de a adopta rezoluții care să fie obligatorii pentru statele membre ale acestora este scăzut, în domeniul mediului

[2] Al. Kiss, op. cit., p. 60.

nefiind decât trei. De o manieră deosebit de limitată, Consiliul de Securitate al ONU, în temeiul Convenției de la Geneva din 18 mai 1977 asupra interdicției de utilizare a tehnicilor de modificare a mediului în scopuri militare, ori oricare alte scopuri ostile, poate adopta rezoluții obligatorii. Potrivit art. 5 al documentului, orice stat parte care are motive să creadă că nu alt stat parte violează obligațiile convenției, poate să depună o plângere pe lângă Consiliul de Securitate. Acesta poate întreprinde o anchetă și poate decide că statul care a depus plângerea a fost lezat ori riscă să fie lezat ca urmare a unei violări a convenției (art. 3- 5). În privința conduitei Consiliului, acesta poate acționa conform art. 36-37 din Cartă.

În plan european, OCDE poate, în vederea atingerii obiectivelor sale, să ia decizii care, fără dispoziții diferite, leagă toate statele membre. Totuși, nu trebuie uitat că organizația celor 24 este înainte de toate un cadru de studiu și consultări, ca atare ea recurge mai ales la procedura recomandărilor. Cele câteva decizii se referă mai ales la schimburile de informații asupra principalelor date statistice privind diftinele policlorurate (decizia din 13 februarie 1973, C(73) 1), la acceptarea reciprocă a datelor pentru evaluarea produselor chimice (decizia din 12 mai 1981, C(81) 30), sau la instituirea în cadrul agenției OCDE pentru Energie Nucleară a unui mecanism multilateral de consultare și de supraveghere pentru imersia deșeurilor radioactive în mare (decizia din 22 iulie 1977,C(77) 115) etc. materii în care competențele statale nu sunt practic afectate.

Un caz special îl constituie Comunitățile Europene. Organismele comunitare sunt investite cu dreptul de a lua rezoluții obligatorii pentru statele membre sub două forme: fie ca regulamente obligatorii în toate elementele lor și direct aplicabile în oricare stat membru, fie ca directive angajate pentru statele membre destinatare pentru un rezultat de atins, ori lăsând instanțelor naționale competența în privința formei și mijloacelor (art.189 din tratatul de la Roma care a instituit Comunitatea Economică europeană).

5.2. Rezoluțiile neobligatorii pentru statele membre. Fiind rezultatul unor conferințe internaționale ori ale organizațiilor internaționale, aceste documente pot fi clasificate, după conținutul lor, în 3 categorii: recomandări directive, programe de acțiune și declarații de principii.

a) Recomandările directive reprezintă forma cea mai obișnuită pe care o îmbracă actele organismelor interguvernamentale (universale ori regionale) adresate statelor membre. Semnificațiile juridice ale acestora sunt reduse, rolul lor fiind acela de a indica statelor membre modul în care trebuie să-și îndeplinească angajamentele asumate prin aderarea la organizația respectivă.

Recomandările directive sunt frecvent adoptate în materie de mediu. Cu titlu de exemplu menționăm recomandările OCDE, precum cele ale raporturilor dintre mediu și economic, gestiunea resurselor naturale, deșeurile, produsele chimice, poluarea transfrontalieră, gestiunea zonelor de coastă, turismul etc.[3].

De asemenea, Comisia Economică a ONU pentru Europa a adoptat recomandări privind poluarea apei și aerului, iar Consiliul Europei în domeniul protecției faunei și florei sălbatice și amenajării teritoriului.

b) **Programele de acțiune**. Experiențe și metode de lucru noi în practica convențională, programele de acțiune sunt acte având ca destinatar organizația

[3] Pentru exemple concrete: L'OCDE est l'environnement, recuiel des resolutions, OCDE, 1986.

care le-a adaptat, care prevăd acţiuni ce trebuie întreprinse într-o perioadă determinată.

Astfel, prima conferinţă mondială a ONU privind mediul (Stockholm, 1972) a adoptat "Planul de acţiune pentru mediu", iar reuniunea de la Rio de Janeiro (1992) "Agenda 21" care au servit şi servesc ca bază a acţiunii internaţionale în domeniul mediului.

Se înscriu, de asemenea, în această categorie programele de acţiune adoptate de Comunităţile Europene în materie de mediu în perioadele 1973-1976 (J.O.C.E nr. C 112 din 20 decembrie 1973), 1977-1981 (J.O.C.E. nr. C 139 din 13 iunie 1977), 1982-1986 (J.O.C.E. nr. C 46 din 17 februarie 1983), 1987-1991 şi 1992-1997. La rândul său, Uniunea Internaţională pentru Conservarea Naturii (organizaţie cu un statut mixt, grupând ca membri state, organe statale şi asociaţii private), a propus comunităţii internaţionale un program de acţiune denumit "Strategia mondială de conservare", adoptat în 1980. Documente de acest gen s-au adoptat în cadrul Programului PNUE privind mările regionale (alături de un ansamblu convenţional) pentru: Mediterana, Golful Persic, Marea Roşie şi Golful Aden, Africa de Vest şi Centrală etc.[4].

c) **Declaraţiile de principii**. De aceeaşi natură cu documentele anterioare, declaraţiile se deosebesc de ele prin aceea că nu prevăd acţiuni precise, ci stabilesc liniile generale care trebuie urmate de statele cărora li se adresează. în acest mod influenţează formarea regulilor juridice în domeniile vizate, enunţând şi formulând pentru prima dată norme şi valori care trebuie recunoscute şi protejate de comunitatea internaţională.

De regulă, după proclamarea principiilor de către declaraţii, acestea sunt dezvoltate şi concretizate prin documente cu forţă juridică corespunzătoare. (Aşa, de exemplu, Declaraţia universală a drepturilor omului a fost urmată de cele două pacte din 1966).

În domeniul mediului, această practică a fost larg uzitată, o serie de declaraţii fiind direct la originea creării unor reguli obligatorii.

Este cazul, de exemplu, al "Declaraţiei de la Stockholm" adoptată în iunie 1972 de la Conferinţa Naţiunilor Unite privind mediul, ori al "Declaraţiei de la Rio de Janeiro" din iunie 1992, texte fundamentale ale dreptului internaţional al mediului.

În acelaşi sens pot fi menţionate: Carta europeană a apei, proclamată de Consiliul Europei la 6 mai 1968, principiile relative la poluarea transfrontalieră proclamate de OCDE într-o recomandare adoptată la 14 noiembrie 1974(C(74) 224), sau principiile de conduită în domeniul mediului, în materie de conservare şi utilizare armonioasă a resurselor naturale împărţite de două sau mai multe state, adoptate de Consiliul de administraţie al PNUE la 19 mai 1978. Rolul auxiliar al acestor documente constă în faptul că principiile proclamate pot servi ca ghid în adoptarea de legislaţii uniforme, sau cel puţin, paralele în diverse state.

---

[4] Pentru caracteriz'rile [i semnifica]iile planului de ac]iune referitor la Mediterana, a se vedea: M. Dejeant-Pons, Les programmes des mers regionales: le plan d`action pour la Mediteranee, \n vol. "Droit mediteraneen de l`environnement" Ed. Economic', Paris, 1988. p.83-111.

CAPITOLUL V
PRINCIPIILE DREPTULUI INTERNAȚIONAL AL MEDIULUI

Analiza reglementărilor internaționale în materie de mediu evidențiază cristalizarea unor reguli cu caracter de principiu, aflate în diferite stadii de recunoaștere și afirmare ca norme juridice.Conceptul de principiu al dreptului internațional al mediului este imprecis. El este utilizat mai ales pentru a desemna o constantă evidentă, concluziile unei analize, norme obligatorii ori reguli juridice. Așa, de exemplu, Programul de acțiune ``Agenda 140`` se referă la ``principii de acțiune``, în sensul de linii directoare ce pot fi urmate și, eventual, modalitățile de realizare a acestora. Dimpotrivă, în alte documente precum ``Declarația de la Rio`` (27 de principii) ori ``Declarația de la Dublin asupra apei`` (4 principii) din 1992 principiile sunt formulate cu pretenții juridice, redactate în termeni normativi, deși nu dețin o putere obligatorie corespunzătoare. Unele dintre acestea constituie dezvoltări și semnificații specifice în domeniu ale unor principii generale (fundamentale) ale dreptului internațional, precum: buna vecinătate, cooperarea internațională în materie etc., iar altele tind să devină reguli generale specifice: principiul interzicerii poluării, obligația fiecărui stat de a proteja și conserva mediul, principiul poluatorul-plătește ș.a.

I. Principii fundamentale ale dreptului internațional cu semnificații specifice în domeniul mediului

Ca un sector nou al dreptului internațional public, dreptul internațional al mediului a plecat în dezvoltarea sa de la principiile și regulile fundamentale ale primului, care constituie "dreptul comun" în materie. Așa se face că principiile fundamentale de drept "general recunoscute și acceptate" la nivel internațional au cunoscut dezvoltări specifice în ce privește cooperarea interstatală privind protecția și conservarea mediului.

1. Suveranitatea statelor și protecția mediului. Acest principiu a cunoscut dezvoltări specifice mai ale în domeniul poluărilor transfrontaliere. Astfel, Declarația de la Stockholm (principiul 21) a stabilit că :

"Conform Cartei Națiunilor Unite și principiilor de drept internațional, statele au dreptul suveran de a-și exploata propriile resurse după politica lor în domeniul mediului și au îndatorirea de a face astfel încât activitățile exercitate în limitele jurisdicției și sub controlul lor să nu cauzeze pagube mediului în alte state ori în unele regiuni aflate în afara oricărei jurisdicții naționale".

Regula cuprinde două aspecte definitorii. În primul rând, reafirmă dreptul suveran al fiecărui stat asupra resurselor sale naturale, proclamat în numeroase rezoluții și declarații ale Adunării Generale a ONU, cât și în instrumentele internaționale relative la drepturile omului, în sensul exploatării și utilizării acestora conform politicii proprii în materie de mediu.

În al doilea rând, în virtutea competenței teritoriale exclusive, fiecare stat este responsabil de faptul că atât activitățile exercitate în limitele jurisdicției sale (sol, mare teritorială, platou continental ori zonă economică exclusivă, cât și cele aflate sub controlul său (nave, avioane, obiecte cosmice) să nu prejudicieze mediul altui stat (regula interdicției abuzului de drept este și ea o consecință a principiului fundamental al suveranității).

Reafirmat în numeroase alte documente internaționale, principiul 21 al Declarației de la Stockholm a devenit o regulă de drept internațional comunitar.

2. Principiul cooperării internaționale în soluționarea problemelor conservării mediului

Considerat drept un principiu fundamental al dreptului internațional contemporan, cooperarea interstatală cunoaște dezvoltări însemnate și în privința mediului.

Astăzi, fără o cooperare efectivă între state nu se poate concepe și realiza, practic, în mod eficace, protecția și conservarea mediului. În mod semnificativ, principiul 24 al Declarației de la Stockholm a stabilit că "Problemele internaționale în legătură cu protecția și ameliorarea mediului trebuie să fie abordate într-un spirit de cooperare de către toate statele, mari ori mici, pe picior de egalitate. O cooperare pe calea acordurilor multilaterale ori bilaterale, sau prin alte mijloace apropriate, este indispensabilă pentru a limita eficace, a preveni, reduce și elimina atingerile mediului rezultate din activitățile exercitate în toate domeniile și aceasta în respectul suveranității și intereselor tuturor statelor".

Atât dispozițiile convenționale, cât și prevederile textelor internaționale neobligatorii consacră ori proclamă principiul cooperării internaționale dintre state, în vederea conservării și protecției mediului.

Astfel, necesitatea cooperării a fost expres precizată în materia resurselor naturale partajate (Principiile PNUE din 19 mai 1978 în domeniu, Carta drepturilor și îndatoririlor economice ale statelor - Rezoluția 3281 (XXIX) a Adunării Generale a ONU etc.) ori în privința poluărilor transfrontaliere (Convenția nordică asupra protecției mediului, semnată la Stockholm la 19 februarie 1974).

De asemenea, obligația generală a statelor de a coopera cu bună credință cu organizațiile internaționale și între ele pentru conservarea naturii a fost prevăzută, pe lângă principiul 24 al Declarației de la Stockholm, în Carta Mondială a Naturii

din 28 octombrie 1982 (principiul 21) şi o serie de rezoluţii adoptate în cadrul ONU.

Totodată, în domeniul convenţional se cuvin remarcate dispoziţiile Convenţiei de la Montego Bay privind dreptul mării (art. 197) sau cele ale Convenţiei africane asupra conservării naturii şi resurselor naturale, semnată la Alger, la 15 septembrie 1968 (art.16).

În sfârşit, cooperarea privind mediul a fost consacrată şi în numeroase tratate bilaterale.

Un aspect important al acestui principiu îl constituie cooperarea internaţională instituţionalizată (vezi capitolul consacrat acestei problematici).

3. Buna vecinătate în domeniul conservării şi protecţiei mediului

Afirmat şi dezvoltat mai ales în ultimele decenii, principiul bunei vecinătăţi dintre state, naţiuni şi popoare prezintă multiple semnificaţii şi în materia mediului.

Astfel, unele norme tipice de vecinătate s-au format pentru protecţia apelor de frontieră, numeroase tratate bilaterale sau multilaterale stipulând obligaţia generală de a nu se altera în mod substanţial calitatea cursurilor de apă frontaliere.

Pe de altă parte, regulile dreptului de vecinătate internaţională contribuie la o mai bună cooperare a statelor în prevenirea şi combaterea poluării, obiectivul principal al acestora constând în protecţia teritoriului naţional împotriva consecinţelor nocive care vin din statul sau regiunile vecine.

Un aspect important al acestui principiu fundamental al dreptului internaţional contemporan în materie de mediu îl constituie regula **sic utere tuo, ut alienum non laedes** (care exprimă obligaţia statelor de a asigura ca activităţile desfăşurate în limita jurisdicţiilor naţionale să nu cauzeze prejudicii mediului altor state). Găsindu-şi pentru prima dată aplicarea în cauza "Trait-Smelter", dintre SUA şi Canada, referitoare la poluarea aerului (care a afirmat existenţa unei reguli de drept internaţional ce impune statelor obligaţia de se abţine de la acte care ar putea cauza prejudicii teritoriilor vecine) regula a fost recunoscută ulterior de numeroase documente internaţionale.

Tot în conţinutul principiului bunei vecinătăţi se include şi regula nediscriminării, care presupune asimilarea pagubelor sau prejudiciilor cauzate pe teritoriul altor state, cu cele ce se produc sau se vor produce în ţara în care sursele poluante au fost localizate.

O serie de documente internaţionale (precum Declaraţia de la Stockholm şi Actul final al Conferinţei pentru Securitate şi Cooperare în Europa, de la Helsinki, din 1975) au conturat o serie de reguli ale bunei vecinătăţi în domeniul protecţiei mediului precum:

- Obligaţia statelor de a se asigura că activităţile şi acţiunile exercitate în limitele jurisdicţiilor lor naţionale să nu cauzeze daune mediului altor state;

- Notificarea vecinului asupra proiectelor care ar putea degrada mediul său;
- Schimburi de date şi informaţii, măsuri concertate, ori consultări bilaterale sau regionale, după caz, ori de câte ori calitatea şi condiţiile mediului unei ţări pot avea consecinţe în una sau mai multe ţări vecine;
- Obligaţia de înţelegere şi toleranţă faţă de efectele negative care nu sunt grave şi sunt inevitabile etc.

II. Principii şi norme specifice dreptului internaţional al mediului

Alături de dezvoltările specifice ale dreptului internaţional general în materie sunt pe cale de a se cristaliza şi afirma tot mai viguros o serie de principii şi norme specifice privind protecţia şi conservarea mediului în globalitatea sa. Aflate pe diferite trepte de consacrare şi garantare ca norme juridice, obligatorii, aceste reguli tind să devină baza dreptului internaţional al mediului.

1. Obligaţia statelor de a conserva şi proteja mediul şi resursele sale naturale

Deşi prevăzut în numeroase şi diverse documente internaţionale, principiul cunoaşte până în prezent o recunoaştere juridică limitată. Astfel, potrivit art. 192 al Convenţiei privind dreptul mării din 1982 "Statele au obligaţia de a proteja şi conserva mediul marin". La nivel regional, Convenţia africană asupra conservării naturii şi resurselor naturale, din 15 septembrie 1968 (art.2) se referă la obligaţia statelor contractante de "a lua măsurile necesare pentru a asigura conservarea, utilizarea şi dezvoltarea solurilor, apelor, florei şi resurselor de faună", iar Convenţia regională privind mediul, adoptată de statele membre ale ASEAN, la 9 iulie 1985, prevede angajamentul părţilor de a lua "măsurile care sunt necesare pentru salvgardarea proceselor ecologice esenţiale şi sistemele care condiţionează viaţa, pentru prezervarea diversităţii genetice şi pentru a asigura productivitatea durabilă a resurselor naturale...".

2. Obligaţia statelor de a evalua consecinţele asupra mediului ale oricărei activităţi sau decizii care ar putea avea implicaţii de această natură. Este o aplicare în cadrul raporturilor internaţionale a tehnicii juridice dezvoltate în dreptul intern al statelor, de a supune evaluării impactului previzibil asupra mediului orice activitate majoră.

La nivel internaţional, acest principiu a fost prevăzut în o serie de recomandări adoptate de organizaţii internaţionale, precum cele ale OCDE: Declaraţia asupra politicii în domeniul mediului ale proiectelor publice şi private importante din 14 noiembrie 1974, Recomandarea din 12 octombrie 1976 asupra principiilor relative la gestiunea zonelor de coastă etc., ori PNUE (în special principiul nr.4 al Principiilor de conduită relative la resursele naturale partajabile, din 19 mai 1978).

La nivel convențional, menționăm documentele referitoare la protecția mărilor regionale, din Kuweit, 24 aprilie 1978, art.5 al 4 al Convenției de la Apia, din 12 iunie 1976, asupra protecției naturii în Pacificul de Sud etc.), ori Convenția de la Kuala Lumpur din 1985, asupra conservării naturii și resurselor naturale.

Dar documentul care consacră principiul la nivel internațional general este **Convenția asupra evaluării impactului asupra mediului în context transfrontalier**, adoptată sub auspiciile ONU, la 25 februarie 1991, la Espoo, în Finlanda.

Documentul consideră că "evaluarea impactului asupra mediului" este un mijloc util pentru a preveni repercusiunile negative semnificative asupra mediului și exprimă imperativul introducerii variabilei ecologice în cadrul deciziilor adoptate de state și organizațiile internaționale. Pornind de la aprecierea că orice activitate economică produce efecte asupra calității mediului, Convenția stabilește două mari reguli: necesitatea de a evalua și evita consecințele semnificative asupra acestuia și, respectiv, cerința ca procesele decizionale să se bazeze pe studiul de impact.

2.1. Convenția privind efectele transfrontaliere ale accidentelor industriale.

Adoptată la 17 martie 1992, la Helsinki, Convenția se înscrie în cadrul cooperării paneuropene în materie de mediu. Aceasta nu este în legătură cu Convenția din 25 februarie 1991, în art.4 prevăzându-se că dacă o activitate periculoasă este supusă unei proceduri a studiului de impact în virtutea Convenției de la Espoo și studiul cuprinde evaluarea efectelor accidentale industriale, statul care se conformează Convenției de la Espoo trebuie considerat că a satisfăcut cerințele convenției asupra accidentelor industriale.

Pentru a fi calificată o activitate drept periculoasă, este suficient ca într-o instalație să fie prezente unele substanțe sau categorii de substanțe enumerate în anexa I și în cantitățile determinate de aceeași anexă.

Convenția se aplică chiar dacă accidentul a intervenit ca urmare a unui dezastru natural. Dimpotrivă, ea exclude consecințele accidentului nuclear, celor survenite în instalațiile militare, rupturile de diguri, accidentele pe mare și cele cauzate prin destinderea organismelor modificate genetic. Prima obligație a statelor părți constă în identificarea activităților calificate periculoase și a oferi despre acestea informațiile necesare oricărui alt stat parte. În caz de îndoială, fiecare parte poate sesiza o comisie de anchetă (al.4, al.2 și anexa II). Decizia privind locul de situare a unei viitoare instalații trebuie să fie luată cu grijă (art.7). Comunicarea informațiilor și consultarea între statele interesate trebuie să urmeze o procedură specială, stabilită în detaliu (art.4 și anexa II). Statele afectate trebuie să transmită publicului informațiile primite, iar statul de origine trebuie să-i ofere posibilitatea de a participa în aceeași măsură ca propria sa populație (principiul egalității de access).

Prevăzute în anexele V şi VII, măsurile luate în prevederea posibilităţii de accidente, cuprind, printre altele: pregătirea de planuri de urgenţă, care care să se aplice în caz de nevoie (art.8), notificarea, potrivit unei anumite proceduri (art.11), accesul la asistenţă reciprocă (art.12 şi anexa XI).

În ansamblu, prin stabilirea cadrului cooperării transfrontaliere în caz de accident industrial, Convenţia de la Helsinki extinde la nivelul întregului continent european o serie de reguli comunitare, cuprinse în special în Direcţia Seveso (nr.82-501, din iunie 1982).

La nivel comunitar, european, se remarcă Directiva nr.337 din 27 iunie 1985 privind evaluarea incidenţelor unor proiecte publice şi private asupra mediului. Conform documentului, statele membre ale CEE, înainte de a acorda autorizarea unui proiect public sau privat susceptibil de a avea incidenţe notabile asupra mediului, acesta trebuie să fie supus unei evaluări în privinţa efectelor sale ecologice (art.2). În cele două anexe ale directivei sunt enumerate tipurile de activităţi care necesită o evaluare prealabilă. Efectele directe şi indirecte ale unui proiect trebuie să fie evaluate ţinând seama de factori determinanţi: omul, fauna, flora, solul, apa, aerul, climatul, peisajul, interacţiunea între toţi aceşti factori şi, în sfârşit, bunurile materiale şi patrimoniul cultural (art.3). Informaţiile care trebuie furnizate de autorul proiectului trebuie să cuprindă o sinteză a proiectului, menţionându-se situarea acestuia, conceperea, dimensiunile, principalele caracteristici ale procedeelor de fabricaţie; o estimare a tipurilor şi cantităţilor de reziduuri şi emisii posibile; o descriere a măsurilor preconizate pentru a evita şi reduce efectele negative importante şi, pe cât posibil, remediate; o descriere a măsurilor preconizate pentru a evita şi reduce efectele negative importante şi, pe cât posibil, remediate; o descriere a elementelor mediului susceptibile de a fi afectate în mod notabil (populaţie, faună, floră, sol, apă, aer, factori climatici etc.); dacă e cazul, o schiţă a principalelor soluţii de substituire; o descriere a măsurilor preconizate pentru a evita, reduce şi, dacă e posibil, a compensa efectele negative mai importante ale proiectului asupra mediului etc. (art.5 şi anexa III). Atât autorităţile cu competenţe specifice în materie, cât şi publicul au posibilitatea de a-şi exprima punctul de vedere, sub forma avizului. Dacă un stat membru constată că un proiect (public sau privat) poate avea incidenţe notabile asupra mediului altui stat comunitar, ori când un stat membru susceptibil de a fi afectat o cere, statul căruia îi aparţine proiectul va transmite informaţiile culese altui stat, în acelaşi timp cu punerea lor la dispoziţia propriilor resortisanţi. Aceste informaţii vor servi ca bază pentru orice consultaţii bilaterale între cele două state implicate în cauză (art.7). La rândul său, Curtea de Justiţie a CEE a decis, referindu-se la art.130 R.2 al Tratatului de la Roma, că "toate mediile comunitare trebuie să satisfacă cerinţele protecţiei mediului" (cazul C-62/88).

3. Obligaţia de supraveghere a stării mediului, deşi tinde să devină un principiu de sine-stătător, cu semnificaţii proprii, constituie un corolar al îndatoririi fundamentale de conservare şi protecţie a mediului. Cele două principii se află într-o interdependenţă evidentă: nu se pot elabora şi adopta măsuri de conservare fără a cunoaşte starea exactă a mediului.

Din punct de vedere juridic, o formulare importantă a acestui principiu o găsim în art.204 al Convenţiei asupra dreptului mării, din 10 decembrie 1982, care stabileşte obligaţia statelor "de a supraveghea constant efectele tuturor activităţilor pe care le autorizează ori angajează în scopul de a determina dacă aceste activităţi riscă de a polua mediul marin".

La nivel general, o formulare atotcuprinzătoare - în toate privinţele - toate mediile, formele de degradare a biosferei şi toţi agenţii de conservare posibili - este cuprinsă în Carta Mondială a Naturii. În plan practic, s-a instituit şi funcţionează, sub auspiciile PNUE, "Sistemul mondial de supraveghere continuă a mediului" (GEMS)

4. Informarea şi participarea publicului este tot un principiu formulat iniţial la nivel naţional şi care, treptat, a "transgresat" în plan internaţional. Ca obligaţie a statelor, acesta implică accesul şi informarea publicului în privinţa oricărei acţiuni în favoarea protecţiei şi conservării mediului, pe calea unei cereri de reglementări juridice şi a supravegherii foarte largi a aplicării celor existente.

În ce priveşte recunoaşterea sa la nivel internaţional, menţionăm, pentru început, că principiile 4 şi 19 ale Declaraţiei de la Stockholm din 1972 evocă mijloacele aflate la dispoziţia publicului pentru a-şi asuma, în deplină cunoştinţă de cauză, responsabilitatea sa faţă de mediu. Principiul 20 se referă la încurajarea şi favorizarea în toate ţările a liberei circulaţii a informaţiilor. La rândul său, Strategia mondială a conservării, din 1980 subliniază imperativul participării publicului la planificarea şi luarea deciziilor privind utilizarea resurselor vii (secţiune nr.13). De asemenea, din perspectivă regională, punctul 5 al capitolului consacrat economiei, ştiinţei şi tehnicii din Actul Final de la Helsinki, din august 1975, declara că "succesul unei politici în domeniul mediului presupune ca toate categoriile de populaţie şi toate forţele sociale conştiente de responsabilităţile lor să contribuie la ameliorarea şi protejarea mediului".

În plan european, dreptul la informare şi participarea publicului sunt concepute ca elemente indispensabile ale eficacităţii oricărei politici în materie de mediu. Astfel, Recomandarea din 25 noiembrie 1981 a Comitetului miniştrilor al Consiliului Europei privind accesul la informaţiile deţinute de autorităţile publice, afirmă dreptul oricărei persoane de a obţine, la cerere, datele deţinute de autorităţile publice, pe considerentul că informarea publicului este un element indispensabil al unei societăţi democratice şi care poate contribui la creşterea

încrederii cetățenilor în administrație. În același sens s-a pronunțat conferința europeană a miniștrilor mediului din 1979.

Referitor la CEE, la 7 iunie 1990, Consiliul miniștrilor a adoptat Directiva privind libertatea de acces la informare în materie de mediu (nr,909 - 313, JOCE nr. 158/23 iunie 1990) intrată în vigoare la 31 decembrie 1992. Conform documentului, informațiile relative la mediu sunt accesibile oricărei persoane fizice sau juridice, fără a fi necesar să facă dovada unui interes în acest sens. Refuzul de a comunica asemenea date trebuie să fie motivat, dat în cel mai târziu două luni și este susceptibil de recurs. Acesta trebuie să fie justificat exclusiv prin protecția secretelor enumerate în art.3 alin.2 al Directivei. O contribuție importantă la dezvoltarea semnificației principiului în plan european a adus-o Convenția privind accesul publicului la informare, participarea la luarea deciziilor și accesul în justiție în domeniul mediului (Convenția de la Arhus), semnată la 25 iunie 1998.

5. Principiul poluatorul - plătește

Consacrat în mod diferit de legislațiile naționale și textele internaționale, principiul poluatorul - plătește este inspirat din teoria economică potrivit căreia costul social extern care însoțește producția industrială trebuie să fie internalizate, adică luat în calcul de agenții economici în costurile lor de producție. Simplificând lucrurile, principiul vizează imputarea poluatorului a costului social al poluării pe care o generează. El s-a exprimat până în prezent din punct de vedere juridic, în mod specific la nivel european, dar tinde să dobândească o recunoaștere și și consacrare universală[1].

După cum se poate observa, principiul poluatorul plătește constituie o sinteză a unor aspecte economice și juridice, conjugate prin cerința protecției și conservării mediului.

Într-un sens larg, principiul vizează imputarea poluatorului a costului social al poluării pe care o generează. Aceasta determină declanșarea unui mecanism de responsabilitate pentru daune ecologice care să acopere toate efectele unei poluări, nu numai cel asupra bunurilor și persoanelor, ci și asupra naturii înseși (ceea ce se exprimă în termeni economici prin internalizarea costurilor extreme ori teoria externalităților). La nivel european, respectiv în cadrul OCDE și CEE s-a reținut o accepțiune mai limitată, conform căreia principiul poluatorul-plătește presupune suportarea de către poluator a cheltuielilor luptei împotriva poluării . Într-o asemenea viziune, principiul semnifică o internalizare parțială a costurilor care permite impunerea de taxe ori redevențe de depoluare la poluatori, fără ca

[1] Pentru doctrină, a se vedea: Michel Prieur, Droit de l'environnement, Dalloz, Paris, 1991, p. 170-181; P. Girod, La reparation du domage ecologique, LGDJ, Paris, 1974, p. 84-91 și lucrările acolo citate. În ce privește proclamarea principiului în America Latină, a se vedea: CIDAA, El principio contaminador pagador, Ed.Fraterna, Argentina, 1983.

depoluarea să fie suportată de ansamblul colectivității. Într- un asemenea sistem, subvenționarea de către stat a poluatorilor pentru a ajuta din punct de vedere financiar investițiile anti- poluare este contrară principiului poluatorului-plătitor.

Proclamarea principiului la nivel european. Principiul a fost consacrat mai ales pri documente OCDE şi ale CEE, dar într-o ipostază restrânsă. Astfel, în ce priveşte prima organizație, principiul poluator-plătitor a fost anunțat mai întâi prin recomandarea C(72)128 din 26 mai 1972; potrivit textului, cheltuielile relative la măsurile de prevenție şi luptă împotriva poluării, stabilite de puterile publice pentru asigurarea unei stări acceptabile a mediului trebuie să fie imputate poluatorului. Costul acestor măsuri trebuie astfel să se repercuteze în costul bunurilor şi serviciilor care sunt la originea poluării, prin protecție sau consumul acestora. Aceste măsuri nu se impun a fi însoțite de subvenții susceptibile de a angaja distorsiuni în cadrul relațiilor comerciale. O a doua recomandare din 14 noiembrie 1974 C9742243) se referă la "aplicarea principiului poluatorul-plătitor". Este vorba, în realitate, de precizarea unor excepții de la principiu. Un ajutor acordat poluatorilor (sub forma de subvenții, facilități fiscale ori alte măsuri) nu este incompatibil cu principiul poluatorul plăteşte, dacă acesta este relativ limitat la perioade tranzitorii ori adaptat la situații regionale particulare. Dacă în caz excepțional de dificil un ajutor este acordat unei instalații poluante noi, condițiile de acordare a acestuia trebuie să fie mai stricte decât cele aplicabile instalațiilor existente.

Principiul trebuie aplicat, de asemenea, şi poluării transfrontaliere[2].

Referitor la contribuța Comunităților Europene la dezvoltarea principiului, se cuvine menționat faptul că, în primul program de acțiune din 22 noiembrie 1973, CEE declară că aplică principiul poluatoru-plătitor definit de OCDE, prevăzându-se, totodată, adaptările necesare pentru mediile poluate, tipurile şi sursele de poluare şi după regiunile respective.

O recomandare, din 7 noiembrie 1974, a Consiliului Comunității explicitează conținutul principiului în ce priveşte "impunerea costurilor şi intervenția puterilor publice în materie de mediu. De asemenea, o recomandare din 3 martie 1975 cuprinde în anexă reguli detaliate de aplicare a acestuia". Reluat şi în cel de-al doilea program, care urmărea ca strategie o mai bună folosire a resurselor, principiul era prevăzut sub forma "imputarea poluatorilor a costurilor legate de protecția mediului"[3]. Acest lucru este indispensabil pentru a evita o distorsiune a concurenței. Întrucât aceste sarcini pot, în unele cazuri, să creeze dificultăți întreprinderilor existente, Comisia a admis în 1974 şi 1980 că statele membre, într-o perioadă, până în 1987 şi în unele condiții, să acorde ajutoare menite să faciliteze introducerea de noi reglementări care ar putea asigura o

[2] În acest sens a se vedea: H. Smets, **Apropos d'un éventuel principe-pollueur-payer en matiére de pollution transfrontalliere**, în "Environnement policy and law", sept. 1982, p.40.
[3] În J.O.C.E. nr.1/194/1 din 23 iulie 1975

protecție adecvată a mediului. Actul Unic european din 1986 l-a consacrat expres (art.130, R.6).

Pentru aplicarea principiului la nivel internațional s-au prevăzut mai multe instrumente adecvate, precum taxa pentru poluare, impunerea de norme și diverse mecanisme de compensare. În plan european, în cadru OCDE s-a adoptat un sistem de norme antipoluare, procedeu care, deși nu vizează în mod direct domeniul financiar, permite reducerea poluării prin impunerea unui singur poluator a sarcinii de investire constând în stabilirea de acte juridice obligatorii de norme tehnice antipoluare[4].

6. Principiul răspunderii statelor pentru prejudicii ecologice. Principiul general al dreptului internațional public puternic particularizat la domeniul protecției mediului, până la afirmarea sa ca un principiu de-sine stătător și adoptat acestei problematici, răspunderea statului pentru prejudicii ecologice a fost proclamată în diferite texte internaționale și unele legislații naționale. Astfel, principiul 21 al Declarației de la Stockholm preved că statele au responsabilitatea de a face astfel încât activitățile aflate sub jurisdicția ori sub controlul lor să nu cauzeze prejudicii mediului altor state ori zonelor situate în afara jurisdicțiilor naționale. În privința relațiilor bilaterale, un tratat încheiat între Olanda și RF Germania, la 8 aprilie 1960, prevedea că fiecare dintre părțile contractante este obligată să protejeze apele împotriva poluării și va fi responsabilă față de daunele cauzate prin nerespectarea acestei obligații. La nivel național, de exemplu, legea-cadru bulgară din 1991 privind protecția mediului afirmă că persoanele considerate răspunzătoare, în urma unui proces, de a fi cauzat pagube terților printr-o poluare ori deteriorare a mediului, sunt obligate să repare aceste pagube. Mai mult decât atât, art. 31 al respectivului act normativ se referă în mod special la diminuarea efectelor nocive ale poluării transfrontaliere și prevede repararea lor pe baza unui tratat ori, în lipsa acestuia, a regulilor generale ale dreptului internațional general.

Așa cum s-a constatat în literatura de specialitate, în ciuda acceptării generale a principiului responsabilității statului pentru prejudicii transfrontaliere, în practică s-au înregistrat foarte puține plângeri în răspundere pentru daune ecologice.

De asemenea, problemele obișnuite generate de apariția unui contecios pe teme de mediu, precum determinarea gradului culpei ori baza juridică necesară pentru impunerea responsabilității, procedurile internaționale lungi și dificultățile administrării probelor, amplificate de circumstanțele speciale ridică o serie de aspecte specifice.

---

[4] Les normes relatives a l'environnement, definition et besoins d'armonisation internationale, OCDE, Paris, 1974.

7. Principiul adaptării cooperării internaționale la natura poluării ori caracteristicile zonei geografice supuse protecției

O contribuție importantă a cooperării intraeuropene la dezvoltarea dreptului internațional al mediului s-a exprimat prin formularea principiului adaptării conlucrării interstatale, a nivelului său de desfășurare la cerințele particulare ale prevenirii ori combaterii diferitelor forme de poluare sau specificul protecției anumitor zone geografice.

Exprimând și promovând o asemenea concepție, Consiliul Europei a adoptat o serie de texte fundamentale care cuprindeau principiile de protecție a unor medii precum: Carta apei (1968), Declarația asupra principiilor privind lupta contra poluării aerului (1968) sau Carta solurilor (1972). Dar aportul principal la afirmarea principiului revine Comunităților Europene.

Astfel, primul program de acțiune în domeniul mediului, adoptat la 22 noiembrie 1973, a anunțat printre principiile care trebuiau să guverneze o politică ecologică și cel potrivit căruia pentru fiecare categorie de poluare trebuie să se caute nivelul de acțiune (local, regional, comunitar, internațional) cel mai bine adaptat naturii poluării, precum și zonei geografice de protejat" (principiul 10).

Se proclama, de asemenea, faptul că cooperarea mondială trebuie să se concentreze asupra domeniilor unde un efort cu caracter universal este reclamat de natura problemelor ecologice în cauză (principiul 8)[5].

Principiul a fost preluat și amplificat de programele de acțiune ulterioare. În temeiul său, acțiunea exterioară a CEE în domeniul protecției mediului s-a structurat la nivel bilateral, regional și internațional în raport direct cu natura problemelor în cauză.

8. Noi principii de drept internațional al mediului. Alături de aceste principii care și-au găsit deja o recunoaștere internațională ca reguli de drept pozitiv (fie pe cale convențională, fie ca reguli cutumiare) sunt în curs de cristalizare altele noi, rezultate în cadrul practicii și cooperării internaționale în domeniu.

Multe dintre acestea s-au născut la nivel european, mai precis în cadrul CEE și tind să se generalizeze în plan internațional general.

Este vorba de **principiul prevenirii poluării și degradării mediului** care a rezultat din conștientizarea, la nivel național și internațional, a faptului că este mai important să se prevină acțiunile de prejudiciere a naturii, decât cele de reparare a pagubelor produse, uneori imposibil de realizat. Principiul cunoaște dezvoltări

[5] Declaration du Conseil des Communautes europeennes et des representants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du 22 novembre 1973, concernant un programme d'action des Communautes européennes en matiérs d'environnement, J.C.C.E. nr. C.112 din 20.12.1973.

viguroase mai ales în cadrul CEE (una din regulile deja afirmate în dreptul comunitar privind necesitatea acționării asupra surselor de poluare).

În condițiile apariției posibilității utilizării armelor ecologice (a căror capacitate de distrugere o depășește chiar pe cea a armelor nucleare) se cristalizează ca un principiu nou interzicerea producerii și utilizării armelor de modificare a mediului. Una dintre consecințele sale juridice internaționale o constituie înscrierea, printre crimele internaționale, de Comisia de Drept Internațional a ONU a celei de ecocid.

Menționăm, de asemenea, tendința de recunoaștere și consacrare a **mediului mondial drept patrimoniu comun al umanității, a cerințelor includerii considerațiilor ecologice în orice acțiune de cooperare internațională etc.**

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITARĂ

CAPITOLUL VI
RĂSPUNDEREA INTERNAȚIONALĂ PENTRU DAUNELE ADUSE MEDIULUI

Principiul potrivit căruia violarea unei reguli juridice internaționale antrenează răspunderea subiectului de drept internațional căruia îi este imputabilă această faptă, este aplicabil şi în dreptul internațional al mediului. Acest principiu este aplicabil şi în dreptul internațional al mediului, regula violată susceptibilă de a antrena naşterea responsabilității unui stat fiind de acum încolo regula de neatingere a mediului, aşa cum a fost formulată la 9 aprilie 1949 (afacerea Corfu).Aplicarea lui a fost confirmată, pentru prima dată, prin sentința din 11 martie 1941, pronunțată de tribunalul arbitral în afacerea Topitoriei Trail în care SUA au fost opuse, Canadei. Această hotărâre are meritul de a fi stabilit responsabilitatea statului pentru actele de poluare avându-şi originea pe teritoriul său şi cauzând pagube pe teritoriul altor state, chiar dacă actele de poluare nu sunt imputabile statului ori organelor sale.

Ca atare, încălcarea unei obligații cu caracter internațional privind protecția ori conservarea mediului (de origine cutumiară, convențională sau principiul general de drept), va determina, în anumite condiții, răspunderea statelor.

I. REGIMUL JURIDIC GENERAL AL RĂSPUNDERII INTERNAȚIONALE PENTRU DAUNE ECOLOGICE

1. Titularul dreptului de a reclama responsabilitatea internațională pentru pagubele cauzate mediului

O primă problemă care se ridică este aceea de a şti cine este titularul dreptului de a reclama responsabilitatea internațională a subiectului (lor) care au încălcat, cu vinovăție, normele dreptului internațional al mediului.

Astfel, în cazul unei poluări transfrontaliere, statul lezat va fi cel îndreptățit să ceară repararea pagubei pe care a suferit-o. În situația în care prejudiciul este cauzat mediului unui spațiu aflat în afara jurisdicției naționale - marea liberă, fundurile marine, spațiul cosmic, Antarctica - nu există nici un stat care ar putea prezenta o reclamație vorbind în numele umanității care este adevărată victimă a unei daune ecologice. O soluție a fost găsită, în acest sens, în dreptul mării, prin înființarea Înaltei Autorități create prin convenția din 1982.

În afara acesteia, responsabilitatea pentru pagubele cauzate la res communis ori patrimoniul comun al umanității nu poate să fie antrenată decât pe o cale indirectă, în cazul în care există reguli convenționale care să protejeze mediul respectiv.

O altă problemă importantă în acest context este cea a măsurii în care statele sunt responsabile pentru actele particularilor aflați sub juricdicția ori controlul lor. Într-adevăr, marea majoritate a activităților care produc prejudicii mediului sunt desfășurate de către persoane private, în special întreprinderi (unități economice). Regula generală este aceea că statul al cărui teritoriu constituie suportul activităților prejudiciabile pentru mediu în afara frontierelor sale, ori sub controlul căruia are loc actul prejudiciabil este cel care răspunde pentru pagubele astfel cauzate. Desigur, dreptul internațional reclamă ca să se probeze un act ori o emisiune din partea agenților statului, care decurge mai ales din generalizarea obligației de a obține o autorizare din partea autorităților publice pentru activitățile private care prezintă un risc pentru mediu.

2. Condițiile angajării răspunderii internaționale

Angajarea responsabilității internaționale presupune existența anumitor condiții, dificil de realizat mai ales în cazul poluării transfrontaliere respectiv stabilirea legăturii de cauzalitate între actul incriminat și pagubă, identificarea bazei juridice a răspunderii etc.

Stabilirea unui raport de cauzalitate între actul incriminat și paguba produsă. Din acest punct de vedere poluările ridică o serie de probleme datorită unor elemente precum: distanța care poate separa sursa de locul unde se produce paguba, evoluția în timp a (posibilelor) efecte, combinarea diferitelor forme de poluare și dificultatea distingerii contribuției fiecăruia, rolul circumstanțelor fizico-climatice în atenuarea sau amplificarea consecințelor etc.

Identificarea, în sens juridic, a autorului poluării. Este o operație care ridică o serie de dificultăți, mai ales în privința poluării la mare distanță.

Evaluarea prejudiciului este o altă problemă deosebit de dificilă cu atât mai mult cu cât o restitutio in integrum este cvasipotetică în materie de mediu. În această evaluare există o serie de necunoscute, întrucât, frecvent, elementele mediului nu sunt evaluabile în bani și, în consecință, rezultă imposibilitatea acordării unor despăgubiri corespunzătoare.

Baza juridică a responsabilității constă, în mod tradițional, în culpa imputabilă statului în cauză. De la această regulă nu există decât puține excepții. Prima rezultă dintr-un text convențional, respectiv Convenția din 22 martie 1972 privind responsabilitatea internațională pentru pagubele produse de către obiectele spațiale. Potrivit art.2 al documentului, statul care a procedat sau procedează la lansarea unui obiect spațial ori statul al cărui teritoriu sau instalații servesc la lansarea unui obiect spațial, are o răspundere absolută de a repara daunele provocate de obiectul său la suprafața Terrei. De asemenea, răspunderea obiectivă, pentru risc, mai este acceptată în cazul pagubelor rezultate din utilizarea pașnică a energiei nucleare și, în sfârșit, în domeniul daunelor provocate de poluarea mărilor prin hidrocarburi. În sfârșit, Uniunea Europeană a făcut mai multe tentative pentru

a introduce principiul răspunderii obiective în materia responsabilității producătorilor de deşeuri în ipoteza poluării transfrontaliere cauzate de către deşeuri. Este vorba de aplicarea teoriei răspunderii prin risc, care rezultă din simplul fapt al încălcării obligației internaționale a statelor. Imputabilitatea şi, în consecință, obligația de despăgubire decurge aici din simplul raport de cauzalitate, indiferent de orice fundament subiectiv. Jurisprudența internațională a evitat cu unele rare excepții de a recunoaşte şi aplica răspunderea fără culpă a statelor în materie, preferând să recurgă la alte subterfugii juridice (de exemplu, la regula echității). Astfel, de exemplu, adesea se invocă faptul că, insuccesul statelor afectate de consecințele negative de a pretinde răspunderea guvernului sovietic pentru accidentul nuclear de la Cernobîl, sau a celui elvețian pentru incidentul de la uzinele Sandoz (1986) constituie dovada că răspunderea obiectivă, chiar în accidentele grave, nu este acceptată cu uşurință. De altfel, în legătură cu aceasta, Comisia de drept internațional a ONU s-a orientat spre o soluție mai flexibilă, în sensul că răspunderea s-ar impune pentru toate daunele transfrontaliere grave, dar se lasă statelor interesate putința de a decide asupra reparației, în fiecare caz concret, pe baza echității şi echilibrului de interese.

3. Practica internațională în materie. Ca o apreciere generală, practica internațională nu este favorabilă aplicării regulilor clasice ale responsabilității în materie de pagube aduse mediului; principala sa caracteristică constă în aceea că dacă principiul responsabilității este proclamat de o manieră generală, statele au rețineri în precizarea şi, mai ales, aplicarea lui.

Astfel, de pildă, încă într-o cauză dinaintea debutului erei ecologice s-a ridicat această problemă. În urma unei experiențe nucleare americane intervenite la 1 martie 1954 în largul insulelor Marshall, o navă de pescuit japoneză Fukuryu Maru şi echipajul său au fost atinşi de depunerile radioactive. Câteva persoane au fost serios afectate, situație în care Guvernul japonez a prezentat o reclamație, cerând o îndemnizație de aproape 6 milioane de dolari. Față de aceasta, Guvernul american a acceptat să verse 2 milioane de dolari, fără a admite formal responsabilitatea sa. A fost vorba deci de un act grațios, lăsând intactă problema responsabilității statului.

4. Convenția privind răspunderea civilă pentru daunele rezultate din exercitarea de activități periculoase pentru mediu.

Adoptată sub egida Consiliului Europei la Lugano, la 21 iunie 1993, Convenția tinde să stabilească un regim comun, la nivel european, în domeniul răspunderii civile pentru pagubele rezultate din activitățile periculoase pentru mediu.

Bazat pe principiul poluatorul-plăteşte şi valorificând experiența unor tratate anterioare, precum cele relative la pagubele nucleare şi transportul de mărfuri

periculoase, documentul caută să diminueze greutatea probei, pentru a favoriza situaţia persoanelor care cer repararea şi consacră reguli de răspundere mai eficace.

Sunt vizate activităţile stabilite prin art.2: cele legate de substanţele periculoase (aşa cum sunt definite de reglementările comunitare - anexa I), activităţile privind organismele modificate genetic, microorganisme şi orice manipulare privind deşeurile. Sunt exceptate pagubele provenind din operaţiuni, din transportul şi substanţele nucleare, în măsura în care convenţiile speciale privind acest domeniu se aplică. Periculozitatea este apreciată mai ales la baza evaluării riscului de vătămare a omului, bunurilor ori mediului.

Ca şi în cazul altor tratate în materie (în special cele din domeniul nuclear) Convenţia de la Lugano dirijează responsabilitatea spre exploatantul unei activităţi periculoase şi optează pentru răspunderea obiectivă (art.3), cu precizarea dacă drepturile interne decid astfel (art.12). Un element nou îl constituie stabilirea răspunderii pentru paguba rezultată dintr-o activitate periculoasă, după încetarea definitivă a acesteia (art.6 al.3) şi în special faţă de siturile pentru stocarea permanentă a deşeurilor (art.7). În toate aceste cazuri este răspunzător ultimul exploatant. De remarcat că, potrivit art.10, în aprecierea ``probei legăturii de cauzalitate între activitate ori accident`` şi pagubă, judecătorul va trebui să ţină seama de riscul crescut de a provoca o pagubă inerent unei activităţi periculoase. Pagubele cuprind: toate decesele şi leziunile fizice aduse persoanelor umane, atingerile aduse proprietăţilor, altele decât cele produse pe situl ori în instalaţie a avut loc activitatea periculoasă şi daunele produse mediului. Dauna ecologică poate fi reparată, dar îndemnizarea este limitată la cheltuielile corespunzătoare măsurilor rezonabile luate pentru restaurarea ori reabilitatea mediului la starea anterioară.

Convenţia acordă o atenţie deosebită problemelor accesului la informaţia relativă la mediu. este vorba nu numai de informaţiile deţinute de autorităţile publice (art.14 şi 15), ci şi de cele aparţinând organismelor având responsabilităţi publice în materie de mediu (art.16), ori informaţiile specifice deţinute de exploatanţi (art.17). În acest din urmă caz, victima unei pagube poate cere tribunalului de a ordona exploatantului să-i furnizeze informaţiile specifice care apar ca necesare.

Referitor la acţiunea în reparare, documentul prevede că toate asociaţiile ori fundaţiile care, conform statutului lor, au ca obiect protecţia mediului şi satisfac oricare altă cerinţă suplimentară impusă de dreptul intern al statului unde este făcută cererea, pot în orice moment să ceară interzicerea unei activităţi periculoase ilicite şi care constituie o ameninţare serioasă de pagubă a mediului ori o injuncţie la exploatant pentru ca acesta să ia dispoziţii de natură a preveni un accident ori o pagubă sau de a lua măsuri de a o aduce în starea anterioară (art.19).

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

În privința competenței jurisdicționale, Convenția prevede libera alegere a reclamantului între tribunalele locului unde paguba a fost suferită, cel al activității și cel al rezidenței obișnuite (art.20, al.1). Asociațiile nu se pot prezenta decât în fața instanțelor locului unde activitatea periculoasă este sau era exercitată ori, în unele cazuri, ale locului unde măsurile trebuie luate (art.20, al.3 și 4). Desigur, deciziile date în străinătate trebuie recunoscute în toate celelalte state-părți, sub rezervele obișnuite. Dacă acestea sunt executorii în statul de origine, ele devin, de asemenea, executorii în toate statele-părți.

II. REGIMUL INTERNAȚIONAL AL RĂSPUNDERII CIVILE PENTRU DAUNE NUCLEARE

Folosirea pe scară tot mai largă și în tot mai multe state a energiei nucleare a pus probleme deosebite și în ce privește răspunderea civilă, ceea ce a determinat instituirea unui regim special în materie.

Alături de stabilirea unor norme severe de securitate impuse în industria nucleară, gravitatea potențialelor pagube și dificultățile soluționării cererilor de reparare a lor (rezultate mai ales din imposibilitatea unei evaluări exacte a prejudiciilor și obținerea unei acoperiri a acestora printr-o asigurare corespunzătoare) au reclamat adoptarea unor reglementări adecvate în plan internațional și național.

În același timp, așa cum au demonstrat accidentele nucleare de până acum, în frunte cu cel de la Cernobîl, consecințele unui asemenea eveniment ignoră frontierele politico-militare. Ca atare, pentru a fi eficient, orice sistem special de răspundere civilă trebuie să fie internațional. În plus, pericolele ocazionate de transportul de materiale nucleare accentuează această idee. Nu este deci întâmplător faptul că regimul juridic al răspunderii civile pentru pagube nucleare a urmat mai întâi și cu prioritate calea reglementării intrnaționale.

1. Reglementările internaționale în domeniu. Primul document internațional în domeniu a fost Convenția de la Paris, semnată la 29 iulie 1960 (și intrată în vigoare la 1 aprilie 1968 sub auspiciile Agenției pentru Energie Nucleară a Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (AEN/OCDE), în scopul de a oferi un regim special uniform al responsabilității civile nucleare în Europa de Vest[1]. Această Convenție a fost completată prin Convenția de la Bruxelles din 31 ianuarie 1963, care a prevăzut punerea la dispoziția victimelor unui accident nuclear a unei indemnizații adiționale prin intermediul fondurilor publice furnizate de părțile contractante .

La 29 aprilie 1963 a fost semnată la Viena, sub egida Agenției Internaționale pentru Energie Atomică (AIEA), Convenția privind răspunderea civilă pentru daune nucleare (intrată în vigoare la 12 noiembrie 1977), care

[1] Pentru conținutul documentelor internaționale și reglementările interne în materie, a se vedea volumul Responsabilite civile editat de AEN/OCDE, Paris, 1990.

vizează stabilirea unui regim cu vocație mondială, bazat pe aceleași principii ca și Convenția de la Paris[2].

De asemenea, în 1962 a fost adoptată și Convenția asupra răspunderii civile a exploatanților de nave nucleare, cuprinzând dispoziții analoage celor ale convențiilor de la Paris și Viena, în scopul de a acoperi domeniul reactoarelor instalate ca mijloace de propulsie a navelor.

În domeniul răspunderii pentru transporturile maritime de materii nucleare, după unele dificultăți, în 1971 a fost adoptată Convenția referitoare la regulile juridice ale răspunderii civile aplicabile în caz de accident în timpul transportului de materii nucleare. Mai recent, în 1988, Convențiile de la Paris și Viena au fost legate între ele prin adoptarea, sub auspiciile AEN/OCDE și AEIA, a unui Protocol comun, ce reprezintă un pas important spre o mai bună integrare și uniformizare a regimurilor de răspundere civilă nucleară (intrat în vigoare la 27 aprilie 1992)[3].

Regimul juridic al răspunderii civile pentru pagube nucleare. În urma adoptării Convenției de la Viena din 1963, dispozițiile acesteia se aplică, completându-se reciproc cu dispozițiile capitolului al VI-lea din Legea nr.61/1974, în măsura în care primele nu le abrogă sau modifică pe cele de-al doilea. De altfel, actul normativ anterior preluase în mare măsură normele și principiile Convenției, iar caracterul general al reglementărilor Legii nr.61/1974, face ca - de regulă - să nu apară neconcordanțe între cele două reglementări.

O problemă prealabilă o reprezintă aceea a stabilirii semnificațiilor unor termeni specifici, respectiv cei de instalație, accident și daune nucleare. Deși Legea nr.61/1974 cuprinde, în art.9, definiții ale acestor noțiuni, diferite în

---

[2] Pentru o prezentare a Convenției a se vedea S. van Geldern, Responsabilidad civil por danos nucleares, în Ambientes y Recursos Naturales Vol. VI, nr. 4/1989, p.22-30. Pentru literatura juridică română a se vedea: M. Ghelmegeanu, La responsabilite civile pour dommages nucleaires dans les conventions internationales concernant l'utilisation pacifiques de l'energie atomique, în Revue romaine de sciences sociales, serie de sciences juridiques nr.2/1968, p.195 și urm.; I. Anghel Probleme de răspundere care se ridică în legătură cu folosirea în scopuri pașnice a energiei nucleare, în Răspunderea civilă de I.Anghel, Fr. Deak, M. Popa, Editura Științifică, București, 1970, p. 216 și urm.; idem, Răspunderea civilă pentru pagube produse prin folosirea în scopuri pașnice a energiei atomice, în Revista română de drept, nr. 2/1971, p. 66 și urm.; M. Duțu, Răspunderea civilă pentru daune nucleare.

[3] Înaintea existenței Protocolului comun, victimele situate pe teritoriul statelor, părți la la una dintre convenții nu erau protejate, dacă un accident survenea într-o instalație situată pe teriroriul unei părți la cealaltă convenție. Documentul extinde aplicarea celor două convenții față de victimele situate pe teritoriul statelor contractante, la fiecare dintre ele. Asupra conținutului, semnificațiilor și istoricului adoptării protocolului a se vedea V.von Busekist, Le Protocole commun relatif a l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris: une passarelle entre les deux conventions sur la responsabilite pour les dommages nucleaires, în Bulletin de droit nucléaire, nr.43/1989, p.10-45.

unele privinţe, de cele ale Convenţiei, considerăm că, în prezent, în materie de răspundere civilă se aplică cele cuprinse în actul internaţional, în primul rând ca lege specială faţă de prevederile reglementării din 1974, care se aplică în domeniul energiei nucleare. În consecinţă, definiţiile cuprinse în Legea nr.61/1974 rămân aplicabile numai în privinţa autorizării şi controlului activităţilor nucleare (nereglementate prin Convenţie).

Noţiunea de instalaţie nucleară. Exploatantul unei instalaţii nucleare este ţinut să răspundă pentru orice daună nucleară survenită în această instalaţie nucleară (art.II 1 a din Convenţia de la Viena). Ca atare, regimul special este aplicabil instalaţiei nucleare, noţiune mai largă decât cea de centrală nucleară.

1.1. Convenţia privind responsabilitatea civilă în materie de pagube nucleare (Convenţia de la Viena). Încheiată la Viena la 21 mai 1963, intrată în vigoare la 12 noiembrie 1977, Convenţia porneşte de la „necesitatea instituirii unor standarde minime, de natură să asigure protecţia financiară împotriva daunelor rezultând din anumite utilizări ale energiei nucleare în scopuri paşnice"[4]. Spre deosebire de Convenţia de la Paris, cea de faţă are o vocaţie universală, putând să fie semnată, practic, de toate statele lumii.

1.2. Convenţia asupra responsabilităţii civile în domeniul energiei nucleare (Convenţia de la Paris). Obiectivul declarat în preambul este acela de a asigura o reparaţie adecvată persoanelor-victime ale pagubelor cauzate prin accidente nucleare, luând măsurile necesare pentru a evita împiedicarea dezvoltării producţiei şi utilizării energiei nucleare în scopuri paşnice. Convenţia a fost amendată print Protocolul din 28 ianuarie 1964, în scopul de a o apropia de Convenţia de la Viena şi printr-altul din 16 noiembrie 1982, care a vizat aducerea sa la zi, în special prin substituirea unităţii de cont a Acordului Monetar European, prin Drepturile Speciale de Tragere (DST) a Fondului Monetar Internaţional. Semnificaţia principală a documentului constă în stabilirea principiilor de bază ale răspunderii civile în materie nucleară, însuşite ulterior de toate reglementările internaţionale în domeniu şi legislaţiile naţionale.

Dacă ambele convenţii(de la Paris şi de la Viena) au principii comune şi sunt ccmplete, în sensul că se aplică accidentelor nucleare survenite atât în instalaţiile nucleare, cât şi în cursul transportului de materii nucleare cu destinaţia ori provenind de la acestea, între ele există şi o serie de deosebiri. Astfel, în privinţa statelor-părţi, Convenţia de la Viena are o vocaţie universală, putând fi semnată de orice stat, în timp ce Convenţia de la Paris, încheiată în cadrul OCDE, are un caracter regional, fiind accesibilă numai ţărilor membre ale organizaţiei.

[4] În privinţa regimului răspunderii civile în statele occidentale a se vedea: OCDE, La reparation des dommages nucleaires dans les pays membres de l'OCDE, în Bulletin de droit nucleaire nr. 20/1977, p.54-82; M.Pelzer, La responsabilite civile dans le domaine nucleaire au lendemain de l'accident de Tchernobyl. Un point de vue allemand, în Bulletin de droit nucleaire nr. 39/1987, p.69-80.

Apoi, numai Convenţia de la Paris conţine dispoziţii relative la câmpul său de aplicare teritorială (art.2) şi la tranzitul materiei nucleare (art.7). Referitor la cuantumul responsabilităţii civile, acesta este diferit. Convenţia de la Viena stabileşte un minimum de 5 milioane unităţi de cont, în timp ce Convenţia de la Paris prevede unul superior, mai ales în urma completărilor aduse prin Convenţia de la Bruxelles. Totodată, dacă prin Protocolul din 1982 s-a înlocuit unitatea de cont a Acordului Monetar European, fondată pe etalonul aur, prin Drepturi Speciale de Tragere (DST) a Fondului Monetar Internaţional, în cazul Convenţiei de la Paris, în ce priveşte Convenţia de la Viena, etalon se păstrează valoarea-aur a dolarului SUA din data de 29 aprilie 1963, ceea ce poate da naştere la interpretări diferite şi nu corespunde tendinţei generale de a înlocui, în acordurile internaţionale, unităţile de cont fondate pe aur cu DST.

Diferenţa există şi în privinţa regulilor în materie de subrogare, conflict de competenţă jurisdicţională şi reglementarea diferendelor.

1.3. Convenţia complementară Convenţie de la Paris din 29 iulie 1960, asupra responsabilităţii civile în domeniul energiei nucleare (Convenţia complementară de la Bruxelles). Scopul principal al acestei convenţii semnată la 31 ianuarie 1963 (şi intrată în vigoare la 4 decembrie 1974) a fost acela de a institui fonduri publice pentru a completa reparaţia pagubelor nucleare, în cazul în care cea acordată în baza Convenţiei de la Paris nu ar fi suficientă pentru a acoperi daunele cauzate prin accident nuclear. Documentul a fost amendat prin protocoalele din 28 ianuarie 1964 (care a adus modificările corespunzătoare celor aduse Convenţiei de la Paris) şi din 16 noiembrie 1982 (prin care s-a introdus DST ca unitate de cont pentru Convenţie). În prezent, prin combinarea dispoziţiilor convenţiilor de la Paris şi Bruxelles, se ajunge la o reparaţie de până la o sumă totală de 300 milioane DST.

Procesul de reparaţie are trei etape (tranşe). Astfel, prima tranşă de reparaţie este acoperită de suma furnizată de asigurare sau de altă garanţie financiară a exploatantului nuclear. Conform Convenţiei de la Paris, această tranşă trebuie să fie furnizată de guvernul statului-parte pe teritoriul căruia se află instalaţia exploatantului responsabil; este prevăzută o reparaţie care merge, împreună cu prima tranşă, până la un cuantum de 175 milioane DST. A treia tranşă este furnizată conjugat de statele contractante în funcţie de o formulă de reparaţie constituită în proporţie de 50 la sută în raport cu PNB şi 50 la sută în funcţie de puterea termică a reactoarelor situate pe teritoriul fiecăreia dintre ele. Această a treia tranşă prevede o reparaţie suplimentară de 125 milioane DST.

1.4. Protocolul comun relativ la aplicarea Convenţiei de la Viena şi Convenţiei de la Paris (Protocolul Comun)

Instituirea unui regim universal comun al responsabilităţii civile în domeniul energiei nucleare ar prezenta o importanţă deosebită. În acest sens, încă din anul 1972, în cadrul AEN şi AIE (cele două organizaţii internaţionale sub egida cărora

au fost semnate celor două convenții), s-au declanşat discuții în vederea stabilirii unor relații între Convenția dela Paris şi cea de la Viena[5]. După respingerea a numeroase soluții (precum: abrogarea Convenției de la Paris şi menținerea Convenției de la Viena sau invers, elaborarea unei noi convenții, menținerea celor două convenții cu ratificarea Convenției de la Viena de către părțile contractante ale Convenției de la Paris şi viceversa, extinderea câmpului teritorial de aplicare al celor două convenții etc.) din diverse motive: juridice, practice ori politice, s-a ajuns la un acord asupra stabilirii unei pasarele între cele două documente, sub forma unui protocol comun. Documentul a fost adoptat în cadrul unei conferințe internaționale, convocate conjugat de OCDE şi AIEA, la 21 septembrie 1988.

Anterior adoptării Protocolului comun, victimele situate pe teritoriul statelor-părți la una dintre convenții nu erau protejate dacă un accident survenea într-o instalație situată pe teritoriul unei părți la altă convenție. Documentul extinde aplicarea celor două convenții față de victimele situate pe teritoriul statelor contractante la fiecare dintre ele. El oferă, de asemenea, o soluție eventualelor conflicte în aplicarea celor două Convenții, în special în cazul transportului, stabilind că numai unul dintre documente se aplică fiecărui accident în parte.

1.5. Convenția relativă la responsabilitatea civilă în domeniul transportului maritim de materii nucleare. Convenția a fost adoptată la 17 decembrie 1991 (intrată în vigoare la 15 iulie 1975) sub auspiciile comune ale AIEA, OCDE şi Organizația Maritimă Internațională (OMI) şi are ca scop stabilirea primatului aplicării dreptului nuclear asupra dreptului maritim, garantând că exploatantul unei instalații nucleare va fi ținut exclusiv responsabil pentru pagubele cauzate de un accident nuclear survenit în cursul transportului maritim de materii nucleare. În consecință, armatorul susceptibil de a fi ținut responsabil pentru aceste daune nucleare potrivit dreptului maritim, este exonerat de răspundere. Convenția tinde spre afirmarea principiului canalizării responsabilității asupra exploatantului nuclear.

1.6. Convenția relativă la responsabilitatea exploatanților de nave nucleare. Documentul a fost adoptat la 25 mai 1952, la Bruxelles, cu scopul de a institui, în ceea ce priveşte navele cu propulsie nucleară, reguli fondate pe

---

[5] Asupra conținutului, semnificațiilor şi istoricului adoptării Protocolului a se vedea: Otto von Busekist, La Protocole comun relatif a l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris: une passarella entre les deux conventions sur la responsabilite civile pour les dommages nucleaires, în Bulletin de Droit nucleaire , nr.43/1989, p.10-45.
Protocolul comun a intrat în vigoare la 27 aprilie 1982. Pentru aceasta a fost necesară aprobarea sa de către cel puțin cinci state-părți la fiecare dintre cele două Convenții, condiție îndeplinită în urma ratificării sale de către Suedia, alături de Danemarca, Italia, Olanda şi Norvegia (sematare ale Convenției de la Paris) şi Camerun, Chile, Egipt, Ungaria şi Polonia (părți la Convenția de la Viena).

principiile comune consacrate de cele două Convenţii, de la Paris şi Viena, asupra instalaţiilor terestre.

2. Regimul aplicabil accidentelor survenite în centralele nucleare. Stabilirea regimului aplicabil accidentelor survenite în centralele nucleare presupune stabilirea noţiunilor (în înţelesul prevederilor Convenţiei) de instalaţie, accident şi daună nucleare şi delimitarea pagubelor nucleare supuse reparării speciale.

2.1. Noţiunea de instalaţie nucleară. Exploatantul unei instalaţii nucleare este ţinut să răspundă pentru orice daună nucleară survenită în această instalaţie nucleară (art.II 1 a din Convenţia de la Viena). Ca atare, regimul special este aplicabil instalaţiei nucleare, noţiune mai largă decât cea de centrală nucleară. Astfel, în înţelesul documentului, instalaţia nucleară semnifică: 1) orice reactor nuclear, cu excepţia aceluia cu care este echipat un mijloc de transport maritim sau aerian, spre a fi folosit ca o sursă de putere, dacă este pentru propulsie sau în orice alt scop; 2) orice uzină care foloseşte combustibil nuclear şi 3) orice instalaţie în vederea transportului.

2.2. Accident şi daună nucleare. Sunt două noţiuni strâns legate între ele, definite similar în documentele internaţionale în materie. Potrivit Convenţiei de la Viena, accident nuclear înseamnă orice fapt sau orice succesiune de fapte având aceeaşi origine care cauzează o daună nucleară (art.1 1), iar aceasta din urmă, în mod enumerativ şi limitativ ca: 1) decesul sau orice vătămare corporală a unei persoane, orice deteriorare a bunurilor care provin sau rezultă din proprietăţile unui combustibil nuclear ale produselor sau deşeurilor radioactive care se află într-o instalaţie nucleară ori ale materialelor nucleare, 2) orice altă pierdere sau daună astfel provocate, în cazul şi în măsura în care prevede legea tribunalului competent şi 3) dacă legea statului pe teritoriul căruia se află instalaţia prevede orice dăunare a persoanei, orice pierdere sau dăunare a bunurilor, care provin ori rezultă din orice radiaţie ionizantă emisă de orice altă sursă de radiaţii aflată într-o instalaţie nucleară. Putem remarca că, potrivit acestor definiţii, accidentul nuclear nu corespunde sensului clasic al termenului de accident, adică poate să nu întrunească întotdeauna un caracter accidental. Aşa, de exemplu, contaminarea în urma unei scurgeri din circuit, neperceputâ o anumită perioadă de timp, este o succesiune de fapte şi nu are un caracter brusc.

Dar accidentul nuclear nu angajează regimul special de răspundere civilă decât când este vorba de combustibili nucleari, produse sau deşeuri radioactive deţinute în instalaţie, fie în condiţii precizate de art.1 lit. k 1 din Convenţie , de materiale nucleare care provin sau au ca destinaţie această instalaţie.

Combustibilul nuclear este definit ca orice material care permite producerea de energie printr-o reacţie în lanţ de fisiune nucleară(art.1 z), produs sau deşeu radioactiv constituie orice material radioactiv obţinut în cursul procesului de

producere ori utilizare a unui combustibil nuclear sau orice material care a devenit radioactiv prin expunere la radiații (art.1 lit.g), iar material nuclear:

a) orice combustibil nuclear , altul decât uraniul natural sau sărăcit, capabil să producă energie printr-o reacție în lanț de fisiune nucleară în afara unui reactor nuclear, sau în combinație cu alte materiale; b) orice produs sau deșeu radioactiv (art.1 lit.h).

2.3. Daunele nucleare reparabile. Daunele nucleare care dau naștere dreptului la reparație conform regimului special sunt cele care rezultă în urma unui accident nuclear, dar cu condiția de a nu fi excluse de dispozițiile exprese ale Convenției sau legislației naționale.

1. Dauna să fie rezultatul unui accident nuclear. După cum se poate observa din definiția accidentului nuclear, acesta absoarbe atât faptul generator, cât și consecințele acestuia. Putem distinge din acest punct de vedere patru situații:

a) faptul generator și dauna pot fi datorate amândouă reacției nucleare: paguba va fi considerată nucleară și repararea sa va fi supusă regimului special;

b) faptul generator și dauna suferită sunt ambele de natură clasică; dispozițiile Convenției de la Viena nu sunt aplicabile;

c) faptul generator este reacția nucleară dar pagubele provocate sunt de natură clasică; regimul special va opera.

d) în ipoteza unui accident de natură clasică care provoacă o pagubă nucleară (de exemplu ruptura unui circuit de răcire), se aplică dispozițiile Convenției de la Viena.

Pentru a facilita acțiunea victimei, când o daună nucleară și o daună nucleară sunt cauzate de un accident nuclear sau, conjugat, de unul sau mai multe evenimente diferite, această altă daună , în măsura în care nu poate fi separată cu certitudine de dauna nucleară, este considerată de Convenție ca o daună nucleară cauzată de un accident nuclear (art.4). Totodată, când o daună este cauzată, conjugat, de un accident nuclear vizat de Convenție și de o emisie de radiații ionizante nevizată de aceasta, nici o dispoziție a documentului nu limitează și nici nu afectează în alt mod răspunderea față de persoanele care suferă o daună nucleară sau, pe cale de regres ori de contribuție, față de orice persoană care ar putea fi ținută răspunzătoare de această emisie de radiații ionizante.

2.4. Dauna să nu fie exceptată de la reparație de o prevedere expresă a legii.

Unele daune provocate de un act sau fapt constitutiv al unui accident nuclear sunt excluse de la aplicarea regimului special. Astfel, exploatantul nu este ținut să răspundă pentru dauna nucleară cauzată instalației nucleare sau bunurilor aflate pe amplasamentul acestei instalații și care sunt ori trebuie să fie utilizate în raport cu ea (art.5 a). Într-adevăr, este anormal ca exploatantul să pună în joc propria responsabilitate civilă pentru daunele provocate bunurilor care îi aparțin ori plasate sub paza sa în virtutea regulii clasice de drept, potrivit căreia nimeni nu

poate fi responsabil față de sine însuși. De asemenea, dauna nucleară rezultată, în total sau în parte, dintr-o neglijență gravă a persoanei care a suferit ori că această persoană a acționat sau a omis să acționeze , cu intenția de a cauza o daună, poate să fie, dacă legea națională prevede, scoasă de sub regimul de reparare de către exploatant.

3. Regimul specific pentru accidentele survenite în cursul transportului. Cele două elemente ce trebuie definite sunt: noțiunea de transport de materiale nucleare și stabilirea daunelor reparabile.

3.1. Noțiunea de transport

Regimul specific de răspundere se aplică transporturilor de material nuclear care provine dintr-o instalație nucleară sau este produs în aceasta și survenit. Materialele nucleare sunt definite în Convenție ca fiind orice combustibil nuclear, altul decât uraniu natural sau sărăcit și produse sau deșeuri radioactive. Față de accepțiunea dată combustibililor nucleari în cdrul accidentului survenit în interiorul unei instalații suntem în prezența unei definiții mai restrictive, fiind excluși radioizotopii.

3.2. Daunele reparabile

Prima derogare de la regulile obișnuite constă în faptul că exploatantul nuclear și nu transportorul răspunde pentru daunele cauzate de substanțele nucleare transportate. Ca regulă generală, exploatantul expeditor răspunde până în momentul în care o altă instalație preia materialele. Exploatantul expeditor și exploatantul destinatar pot, în același timp, să convină alte aranjamente, în baza unui contract scris. În caz de accident, identitatea exploatantului responsabil poate fi determinată imediat datorită unui certificat de transport remis transportorului; acest document indică numele exploatantului responsabil, precum și materialele transportate, itinerarul, cuantumul și tipul garanției.

4. Principiile generale ale răspunderii civile pentru daune nucleare

Reglementările existente la nivel internațional în domeniu, în primul rând convențiile de la Paris și Viena, au conturat și consacrat o serie de principii generale comune ale răspunderii civile pentru daune nucleare, care conferă un caracter special regimului acestei responsabilități. Este vorba de principiul responsabilității obiective și exclusive, canalizarea răspunderii spre exploatant, caracterul limitat al răspunderii (reparării), obligația de asigurare sau altă garanție financiară, nediscriminarea, unitatea de jurisdicție.

4.1. Responsabilitatea obiectivă și exclusivă. Convenția de la Viena a optat pentru o răspundere obiectivă, independentă de culpă a exploatantului pentru prejudiciile produse printr-un accident nuclear survenit în instalația sa, ori implicând materiale nucleare în timpul transportului, provenind sau având ca destinație instalația sa. Potrivit art.IV 1 exploatantul răspunde obiectiv de orice daună nucleară. Culpa nu este prezumată, ci exclusă. Responsabilitatea este canalizată juridic asupra exploatantului care nu dispune de un drept de recurs

decât într-un număr limitat de cazuri. Acest regim de răspundere dispensează victima de obligația probei culpei și de a identifica persoana vinovată.

Caracterul obiectiv al răspunderii civile a exploatantului nuclear este completat cu natura exclusivă, ceea ce înseamnă că victimele unei pagube nucleare nu au altă posibilitate decât de a se îndrepta împotriva acestuia pentru repararea prejudiciului. Această limitare a drepturilor victimelor recunoscute de regimul comun de responsabilitate civilă este justificat atât de sistemul responsabilității obiective, cât și de necesitatea simplificării și accelerării procedurilor de îndemnizare, întrucât toate acțiunile se focalizează asupra uneia și aceleiași persoane: exploatantul nuclear. Această regulă prezintă și un evident avantaj de ordin economic, se evită intentarea acțiunilor împotriva furnizorilor ori asociațiilor exploatantului care, fără această protecție, ar fi fost obligat să se asigure contra riscului nuclear.

Victima nu trebuie decât să identifice responsabilul de accident nuclear; aceasta este ușurată în mod considerabil prin faptul că în toate statele exploatantul unei instalații nucleare (ori transportorul de materii nucleare) este supus unei autorități prealabile eliberate de autoritățile publice. Autorizația conferă exploatantului calitatea de responsabil pentru accidentele nucleare. Menținând principiul responsabilității exclusive, Convenția de la Viena oferă statului pe teritoriul căruia se află instalația posibilitatea de a prevedea în legislația sa că, în condițiile în care vor putea fi specificate, un transportor de materiale nucleare sau o persoană care manipulează deșeuri radioactive poate, la cererea sa și cu consimțământul exploatantului interesat, să fie desemnat sau recunoscut ca exploatant, în locul acestuia, în ce privește materialele nucleare sau deșeurile radioactive. În acest caz, transportorul sau persoana respectivă va fi considerată ca exploatant al unei instalații nucleare.

Limite. Victima trebuie întotdeauna să probeze nu numai existența și importanța prejudiciului suferit, dar și legătura de cauzalitate între factorul generator și daună. Aceasta din urmă este de multe ori deosebit de dificil de probat. S-a dat în acest sens în literatura de specialitate exemplul leziunilor corporale care nu apar decât tardiv; acestea (precum infecțiile oaselor, sângelui etc.) sunt cvasiidentificabile, prin simptomele clinice ale cancerelor fără origine nucleară.

Excepții.

Principiul răspunderii obiective cunoaște unele excepții, când apare dimensiunea subiectivă.

a) În cazul responsabilității solidare a mai multor exploatanți, în raporturile dintre acestea pentru recursurile exercitate în baza îndemnizațiilor plătite terților, se va aplica dreptul comun de divizare a responsabilității;

b) dacă exploatantul face dovada că dauna nucleară a rezultat, în totalitate sau în parte, dintr-o neglijență gravă a persoanei care a suferit-o, ori că această

persoană a acționat sau a omis să acționeze, cu intenția de a cauza o daună, instanța competentă poate, dacă legea prevede, să-l exonereze pe exploatant, în totalitate sau în parte, de obligația reparării daunei suferite de această persoană.

4.2. Principiul canalizării responsabilității spre exploatant

Este vorba de instaurarea unui mecanism special, original, care conferă responsabilității civile efecte superioare. El permite identificarea ușoară a responsabilului, întrucât numai exploatantul este ținut să repare daunele cauzate printr-un accident nuclear. Semnificațiile sale se exprimă în două reguli:

a) Victimele nu pot acționa decât împotriva exploatantului răspunzător de daune. Exploatantul reprezintă persoana desemnată ori recunoscută de statul pe teritoriul căruia se află instalația ca exploatant al acesteia (art. 1 c din Convenție). În același timp, victimele nu pot acționa decât împotriva exploatantului, nedispunând de nici o acțiune contra unui terț. Acest aspect singularizează dreptul nuclear, canalizarea ridicând la maximum dreptul disponibilității, nu numai prin concentrarea acțiunilor asupra unui singur responsabil, dar și prin descărcarea altora.

b) Exploatantul nu dispune de nici un recurs. După îndemnizarea victimelor pentru pagubele suferite, exploatantul nu se poate îndrepta împotriva altuia, spre deosebire de dreptul comun în temeiul căruia ar fi putut acționa pe responsabili veritabili. Totuși și aici sunt două excepții:

- exploatantul are un drept de regres în baza unei prevederi exprese într-un contract scris (art. x, lit. a);
- dacă accidentul nuclear rezultă dintr-o acțiune ori emisiune săvârșite cu intenția de a cauza o daună, contra persoanei fizice care a acționat sau a omis să acționeze cu această intenție (art. x, lit. b). Această excepție prezintă o serie de avantaje pentru furnizorii, constructorii, în general pentru toți ce intervin în realizarea unei instalații nucleare, întrucât îi pune la adăpost de orice responsabilitate, în absența unei clauze contractuale exprese.

Reguli aplicabile transportului de materiale nucleare

Ca regulă generală, responsabil pentru pagubele cauzate de un accident nuclear survenit în timpul transportului de materiale nucleare este exploatantul expeditor, în sensul Convenției, până la preluarea acestora de către destinatar. Rațiunea ei se explică prin ideea că exploatantul este prezumat a cunoaște mai bine specificitatea materialelor nucleare decât transportatorul.

În cazul în care materialul nuclear a fost trimis unei persoane aflate pe teritoriul unui stat necontractant, potrivit art. II b4, responsabilitatea exploatantului-expeditor nu încetează decât atunci când materialul a fost descărcat din mijlocul de transport prin intermediul căruia a ajuns la destinație; în același timp răspunderea exploatantului-destinatar începe de la preluarea materialului nuclear. Față de aceste reglementări, apare posibilitatea responsabilității unui exploatant-expeditor pe teritoriul statului contractant în ipoteza în care

descărcarea nu ar avea loc la frontieră şi accidentul s-ar produce între graniță şi locul prevăzut pentru rezolvare. Întrucât Convenția se aplică numai statelor-părți, în această situație operează regimul național, responsabilitatea exploatantului-expeditor încetând la frontieră.

Art.II c 4 alin.2 al Convenției de la Viena se referă la cazul daunelor rezultate în urma accidentului nuclear, survenit într-o instalație nucleară şi implicând materiale nucleare stocate la aceasta în legătură cu transportul acestor materiale. În vederea menținerii unității de responsabilitate, textul stabileşte că operează răspunderea exploatantului care efectuează transportul şi a celui al instalației unde substanțele sunt (provizoriu) stocate.

Excepții

1. Responsabilitatea exploatantului-expeditor poate fi transferată prin contract scris la exploatantul-destinatar, de la plecare ori în orice alt moment. Ea îi poate fi transferată printr-un act de luare în sarcină.

2. Potrivit art.II 5 al Convenției, aceasta nu are ca efect asupra aplicării oricărei convenții internaționale de transport, în vigoare sau deschisă spre semnare, ratificare ori aderare la data deschiderii spre semnare a Convenției de la Viena.

3. Un transportator de materiale nucleare sau o persoană care manipulează deşeuri radioactive poate, la cererea sa şi cu consimțământul exploatantului interesat, să fie desemnat sau recunoscut ca exploatant, în locul acestuia, în ce priveşte respectiv materialele nucleare sau deşeurile radioactive. Într-un astfel de caz acest transportator ori această persoană va fi considerat ca exploatant al unei instalații nucleare pe teritoriul acestui stat (art.II 2).

4.3. Principiul limitării responsabilității exploatantului .

Responsabilitatea exploatantului este limitată atât în ce priveşte cuantumul reparației financiare, cât şi termenul de introducere a cererii. Principiul apare ca o reacție la cel al caracterului obiectiv al răspunderii.

Limitarea în timp. În stabilirea termenului de prescripție a dreptului la acțiune suntem în prezența a două interese contradictorii. Pe de o parte, nu s-a putut reține termenul din dreptul comun, întrucât ar fi fost prea lung pentru repararea diferitelor efecte ale accidentului nuclear; aşa, de pildă, un răstimp de 30 de ani ar fi obligat exploatantul unei instalații nucleare să mențină o garanție financiară şi după oprirea exploatării şi asiguratorii s-ar afla confruntați cu probleme de amânare a rezervelor. Pe de altă parte, un termen scurt ar fi lezat victimele, având în vedere efectele în timp ale unor asemenea daune şi necesitatea asigurării reparației. Compromisul s-a exprimat în fixarea unui termen general de prescripție de 10 ani, cu posibilități de prelungire ori scurtare a sa.

a) **Termenul de 10 ani**. Potrivit Convenției de la Viena, dreptul la reparație se stinge dacă o acțiune nu este introdusă în 10 ani de la data accidentului nuclear (art.VI).

b) **Prelungirea termenului.** Convenția prevede două cazuri în care termenul normal de 10 ani poate fi prelungit. Acestea sunt:

• - când o daună nucleară este cauzată de un accident nuclear, implicând un material nuclear care, în momentul accidentului nuclear, a fost furat, pierdut, aruncat peste bord sau abandonat, termenul de 10 ani este calculat de la data acestui accident nuclear, dar nu poate fi, în nici un caz, mai mare de 20 de ani calculați de la data furtului, pierderii, aruncării peste bord ori abandonului (art. VI 2);

• - orice persoană care afirmă că a suferit o daună nucleară și care a introdus o acțiune în reparație în termenul normal de 10 ani își poate modifica cererea în sensul includerii oricărei agravări a daunei, chiar după expirarea acestui termen, atâta timp cât o hotărâre definitivă nu a fost pronunțată.

• - Convenția autorizează legislatorul național de a fixa un termen superior celui de 10 ani; astfel, dacă, potrivit legii statului pe teritoriul căruia se află instalația, răspunderea exploatantului este acoperită printr-o asigurare sau orice altă garanție financiară ori prin fonduri publice, pe o perioadă mai mare de 10 ani, legea instanței competente poate prevedea că dreptul la reparație recunoscut împotriva exploatantului nu se stinge decât la expirarea perioadei în care răspunderea exploatantului este altfel acoperită legii statului pe teritoriul căreia se află instalația. Această prelungire a termenului de decădere nu aduce atingere, în nici un caz, dreptului la repartiție în temeiul Convenției la persoanelor care au intentat, contra exploatantului , înainte de expirarea termenului de 10 ani, o acțiune subsecventă sorții sau vătămării corporale a persoanelor.

Termenul prescurtat de 3 ani. Convenția de la Viena permite legiuitorului național să se stabilească un termen de decădere sau de prescripție care nu va fi mai mic de 3 ani calculați de la data la care victima daunei nucleare a cunoscut sau ar fi trebuit să cunoască daune și identitatea căruia îi incumbă răspunderea, fără ca termenele generale să poată fi depășite.

Limitarea cuantumului răspunderii. Caracterul excepțional al răpunderii civile în domeniului energiei nucleare se exprimă și în limitarea cuantumului maxim de acoperire a pagubei. Spre deosebire de dreptul comun (ca, de exemplu, în materie de accidente de muncă sau de transport) această limitare nu are un caracter individual, ci global. Numărul indeterminabil în mod anticipat al victimelor unui accident nuclear impune această soluție. De asemenea, la rândul său, un accident nuclear de mai mică gravitate ar putea cauza daune materiale la numeroase persoane, ca, de pildă, sub forma unei contaminări radioactive. Potrivit art.V 1 al Convenției, statul pe teritoriul căruia se află instalația poate limita răspunderea exploatantului la un cuantum care nu va fi inferior sumei de 5 milioane dolari SUA pentru un accident nuclear. Ca unitate de cont a fost ales dolarul SUA, care echivalează cu valoarea în aur a acestuia, de la data de 29 aprilie 1963, respectiv 35 de dolari pentru o uncie de aur fin. Această prevedere

referitoare la unitatea de cont poate da naştere la interpretări diferite şi nu corespunde tendinţei generale de a înlocui, în acorduri internaţionale, unităţile de conturi fondate pe aur, prin cele fondate prin DTS[6].

Totodată, Convenţia fixând numai cuantumul minim, statele contractante sunt libere astfel să stabilească maxime cât mai ridicate. Totuşi, legislaţiile naţionale adoptate pe această bază până în prezent nu uzează prea mult de această posibilitate.

În cazul în care un accident nuclear survine în cursul transportului materialelor nucleare, fie într-unul şi acelaşi mijloc de transport, fie, în cazul depozitării, în cursul transportului, într-una şi aceeaşi instalaţie nucleară şi cauzează o daună nucleară care antrenează răspunderea mai multor exploatanţi, răspunderea totală nu poate fi superioară cuantumului cel mai ridicat aplicabil faţă de unul dintre ei în condiţiile prevăzute pentru accidentul survenit în cadrul instalaţiei.

5. Garanţia reparării

Ca o măsură de protecţie a victimelor, Convenţia de la Viena a stabilit că statul pe teritoriul căruia se află instalaţia, asigură plata indemnizaţiilor pentru dauna nucleară, recunoscute ca fiind în sarcina exploatantului, furnizând sumele necesare în măsura în care asigurarea sau garanţia financiară nu ar suficiente, fără ca această plată să poată totuşi depăşi limita eventual stabilită potrivit textului documentului[7]. Deşi Convenţia de la Paris nu instituie o obligaţie asemănătoare, majoritatea legilor naţionale adoptate în temeiul său, precum şi cele ale Canadei, SUA şi Japonia prevăd că statul trebuie să intervină pentru a acoperi eventualele diferenţe până la cuantumul responsabilităţii exploatantului în cazul în care acesta

---

[6] Convenţia de la Paris a introdus o limită minimă (5 milioane de unităţi de cont) şi alta maximă (15 milioane unităţi) în interiorul cărora fiecare Parte-Contractantă poate să fixeze cuantumul maxim de responsabilitate a exploatantului nuclear. În majoritatea cazurilor statele au reţinut în legislaţiile naţionale un cuantum intermediar, situat în jur de 10 milioane unităţi de cont. Pe termen lung, statele-părţi ale acestei Convenţii şi-au făcut ca obiectiv realizarea unui cuantum de responsabilitate şi garanţie financiară, în special pentru marile instalaţii nucleare, care să nu fie inferior sumei de 15 milioane DTS. În aclaşi timp, în stabilirea cuantumurilor trebuie să se ţină seama de capacitatea actuală a pieţei de asigurări; pentru a se evita ca cuantumul asigurării exploatantului să nu fie diminuat sau absorbit în urma reparării daunelor produse de un accident, acesta este ţinut să reconstituie integral şi imediat la nivelul maxim, ceea ce presupune ca asigurantul să fie în măsură să ofere o garanţie de acest gen. În alte ţări se impune obligaţia reconstituirii imediate parţiale în proporţie de 10,25% a sumei maxime.

[7] Serge Guinchard, La reparation et l'assurance des dommages prevenent d'accidents nucléaires liés au fonctionnement des centrales nucléaires, în vol. Les centrales nucléaires et l'environnement, 6e Colloque de la Sociétée Francaise pour le Droit de l'environnement, Nanterre, 24-26 martie 1982, 1983, p. 130-162; Isabelle Serradimigni, La couverture des risques nucléaires, Mémoire Institut des Ass., Aix, 1980, p.3 şi urm.

din urmă, ori asiguratorul său, se găsesc, din diferite motive, în incapacitatea de a-şi îndeplini angajamentele.

În această situaţie, se asigură că consecinţele unei eventuale insolvabilităţi a exploatantului nuclear responsabil nu vor fi suportate de populaţie.

6. Cazurile exoneratoare de răspundere (forţa majoră)

Caracterul special al răspunderii civile pentru daune nucleare se exprimă şi în privinţa forţei majore ca o cauză de exonerare de răspundere. Acestea au un caracter restrictiv şi enumerativ şi cuprind ipoteza în care daunele sunt cauzate de un accident rezultat direct ca urmare a unor tlburări politice cu carater intern (insurecţie, război civil) ori internaţional (conflict armat, ostilităţi) sau un cataclism natural cu caracter excepţional.

În ultimul timp aceste cazuri de exonerare de răspundere stabilite în Convenţia de la Viena (ca, de altfel, şi în cea de la Paris) într-un anumit context politico-militar internaţional au suscitat o serie de discuţii în ţările industrializate, urmate de o serie de modificări ale legislaţiei[8]. Printre elementele care au generat o serie de dificultăţi menţionăm cazurile de terorism care s-au multiplicat în anumite perioade în statele dezvoltate, precum şi noţiunea de cataclism natural excepţional, susceptibilă să conducă la interpretări diferite în funcţie de situaţia geografică a fiecărei ţări.

7. Repararea daunelor nucleare

Convenţia de la Viena lasă la latitudinea legilor naţionale în materie să determine natura, forma şi întinderea reparaţiei daunelor nucleare. La rândul lor, un semnificativ număr de reglementări statale referitoare la responsabilitatea civilă nucleară menţin aplicarea regimurilor naţionale ale accidentelor de muncă şi bolile profesionale la daunele nucleare suferite de către muncitori.

În acest scop, în multe ţări au fost stabilite liste limitative privind afecţiunile care sunt susceptibile de a fi provocate prin radiaţiile ionizante. În aceste condiţii, salariaţii care sunt victimele unui accident de muncă sau ale unor maladii profesionale determinate de iradieri sunt supuşi aceluiaşi regim de indemnizare care este aplicabil într-o instalaţie clasificată ca nucleară şi supuse ca atare unui sistem special de responsabilitate nucleară ori într-o instalaţie nesupusă acestui sistem[9].

Dacă victima lucrează într-o instalaţie nucleară, obligaţia de reparare a exploatantului ţinut să răspundă obiectiv, poate să fie angajată indirect pe calea recursului exercitat de organismele care gerează aceste regimuri de indemnizare; victima nu are astfel posibilitatea de a intenta direct o acţiune contra exploatantului numai dacă formulează cereri de pagube şi interese care nu sunt prevăzute de regimul de asigurări sociale, de exemplu, cu titlul unei greşeli

[8] Aşa, de exemplu, legea privind energia atomică din RD Germană a înlăturat aceste cazuri de exonerare a răspunderii exploatantului nuclear.

[9] Ca, de pildă, un atelier de gamografie, într-o uzină ori o sursă de radiaţii într-un spital.

comise de exploatantul responsabil. Persoanele aflate în afara sferei de aplicare a regimului accidentelor de muncă şi bolilor profesionale pot introduce cererile de reparare direct împotriva exploatantului. De regulă, în numeroase state, modalităţile de reparare a daunelor nucleare sunt guvernate cu titlul subsidiar de dreptul reponsabilităţii cvasidelictuale în măsura în care acesta nu derogă de la regulilie speciale ale responsabilităţii civile nucleare.

8. Problema privind proba daunelor nucleare. Ca în orice mecanism de responsabilitate obiectivă, pentru angajarea răspunderii exploatantului este suficient să se stabilească existenţa daunei şi raportul de cauzalitate dintre acesta şi accidentul nuclear.

Ca atare, cele trei elemente care trebuie probate spre a fi în prezenţa unei responsabilităţi civile nucleare sunt: iradierea ori contaminarea persoanelor, bunurilor sau mediului, dauna şi , în sfârşit, existenţa legăturii de cauzalitate. În privinţa primului aspect, particularităţile radiaţiilor ionizante şi, mai ales, faptul că efectele lor pot diferi mult în timp, complică proba daunelor nucleare. Astfel, dacă unele afecţiuni corporale datorate radiaţiilor sunt caracteristice şi uşor identificabile (ca, de exemplu, o radiodermită), alte leziuni precum tumorile canceroase, leucemie ş.a., nu sunt specifice domeniului nuclear şi cum se manifestă, în general, după o lungă perioadă de timp, este dificil de determinat originea lor. În absenţa unei probe clare a unei iradieri care depăşeşte normele de securitate, nu se poate considera existenţa unei legături cauzale prin simpla expunere la un risc de iradiere prin faptul desfăşurării de către victimă a activităţii într-o instalaţie nucleară. Într-o asemenea situaţie, în ţările occidentale au fost adoptate diverse soluţii[10].

[10] Astfel, în Franţa, prin art.10 al legii din 10 octombrie 1968 s-a prevăzut ca, printr-un decret, să se stabilească în funcţie de iradierea şi contaminarea suferită ş termenul în care afecţiunea a fost constatată, o listă limitativă a bolilor care, în absenţa probei contrare sunt prezumate ca având la origine un accident nuclear. Acest decret nu a fost niciodată publicat. Un progres real ar consta în acest sens, consideră Michel Prieur, în a admite ca regulă generală că proba contrară a raportului de cauzalitate ar trebui demonstrată de exploatant. M. Prieur, Droit de l'environnement, Editions Dalloz, 2e éditions, Paris, 1991, p.762. În alte state practica judiciară a admis existenţa unei prezumţii relative între maladia profesională ca efect al iradierii ionizante şi actvitatea desfăşurată într-un mediu specific, ceea ce a generat unele nelinişti în rândurile industriei nucleare. Pentru detalii: Bulltein de droit nucleaire, nr.1, 3 şi 6. O interesantă problemă de cauzalitate nucleară a ridicat accidentul de la Cernobîl, prin intermediul conceptului de măsuri de prevenire. Pentru a respinge cererile de reparare formulate de Austria şi Marea Britanie, URSS-ul a folosit două argumente: pe de o parte, că radioactivitatea nu ar proveni de la Cernobîl, ci de la instalaţii nucleare occidentale, iar, pe de alta, pagubele nu au rezultat din contaminarea radioactivă, ci prin amsamblul măsurilor administrative luate de ţările occidentale pentru a se apăra împotriva unei pretenţii de despăgubire. Desigur, primul exploatează problema clasică a cauzalităţii efectelor radiaţiilor şi poate fi uşor înlăturat. Interesant rămâne însă secundul. Astfel, ex. URSS a pretins că măsurile administrative preventive precum interdicţia scoaterii vitelor la păşunat etc. au rupt legătura de cauzalitate între daună şi accidentul de la Cernobîl şi a creat o nouă cauzalitate

9. Centralele nucleare situate în vecinătatea frontierelor.

Centralele nucleare instalate în zonele frontierelor sunt susceptibile, în caz de accident, să afecteze populația și mediul statelor vecine. Aceste instalații nu fac obiectul unor reglementări speciale în materie de responsabilitate nucleară și ca atare se ridică problema dreptului aplicabil.

Pentru orice chestiune de fond ori procedură nereglementată de Convenție tribunalul competent va trebui să aplice legislația națională (lex fori). Astfel, de exemplu, dacă un accident survine într-o instalație situată într-o parte parte contractantă A și daunele se produc pe teritoriul unei părți contractante vecine B, tribunalul competent (cel de la locul accidentului) va aplica regulile legislației sale nucleare cererilor de reparare prezentate de **victimele** resortisante ale altei părți contractante.Dacă statul B nu este parte la Convenție, situația victimelor va fi diferită; acestea vor putea sesiza, fără îndoială, tribunalele în țara lor care vor putea acorda indemnizații pe baza dreptului național, dar statul A ar putea refuza executarea hotărârii pentru că este contrară ordinii sale publice (hotărârea în statul B este fondată pe responsabilitatea nelimitată a exploatantului ori pentru că o hotărâre a intervenit deja în statul A).

Dacă victimele din statul B înțeleg să urmărească exploatantul responsabil în fața unui tribunal din statul A, riscă de a li se opune dispozițiile legislațiilor naționale a acestui stat limitând câmpul teritorial de aplicare a responsabilității exploatantului. În ultimă instanță, victimele din statul B, după ce au epuizat toate căile de recurs intern, pot cere guvernului lor de a încerca să angajeze responsabilitatea internațională a statului A, ca stat care a autorizat exploatantul responsabil.

Nediscriminarea semnifică aplicarea dispozițiilor speciale referitoare la responsabilitatea civilă fără nici o discriminare fondată pe naționalitate, domiciliu ori rezidență. Același principiu se aplică și legislațiilor statelor ale căror tribunale sunt competente pentru a statua asupra acțiunilor ce rezultă dintr-un accident nuclear. În termenii art.XIII al Convenției de la Viena, textul acesteia și legea națională aplicată în termenul prevederilor sale, se aplică fără nici o discriminare bazată pe cetățenie, domiciliu ori reședință.

---

legătura de cauzalitate între daună și accidentul de la Cernobîl și a creat o nouă cauzalitate specifică care este la originea pagubei căreia i se cere reparare. Ca atare aceasta nu ar putea să-i fie imputabilă și această argumentație juridică a fost înlăturată. Măsurile preventive de genul celor de mai sus au vizat prezervarea sănătății indivizilor care riscă să fie afectați prin consumarea hranei contaminate. Prin aceasta s-a acceptat ca producătorii și comercianții să suporte un prejudiciu economic, evitîndu-se daunele majore (corporale) prin tolerarea celor minore(pagubele materiale). Prevenirea vizează astfel reducerea pagubelor, ceea ce este favorabil, în cele din urmă, chiar responsabilului în măsura în care diminuează cuantumul reparației. Acest tip de măsuri nu ignoră legătura de cauzalitate în raport cu faptul prejudiciabil, din contră concretizează prejudiciul real. Numai o prevenție superfluă, inadecvată ori excesivă rupe lanțul cauzal și creează un nou canal cauzal.

Unitatea de competență jurisdicțională. Urmărind aceeași cerință de a simplifica soluționarea eventualelor cereri de reparare a daunelor nucleare, Convenția de la Viena (ca, de altfel, și cea de la Paris) au stabilit ca principiu și unitatea de competență judecătorească. Aceasta are un caracter complementar în raport cu principiile limitării și canalizării răspunderii exploatantului și prezintă o utilitate deosebită în cazul accidentelor cu repercusiuni internaționale.

Ca regulă generală, competența aparține instanțelor părții contractante pe teritoriul căreia s-a produs accidentul nuclear (art. XI. 1), adică în principal tribunalului cel mai apropiat de victime. Dacă locul de producere a accidentului este în afara teritoriului oricărei părți contractante (marea liberă, de exemplu) ori nu poate fi **determinată** cu precizie, competența soluționării acestor acțiuni aparține instanțelor statului pe teritoriul căruia se află instalația aparținând exploatantului răspunzător.

Când instanțele mai multor părți contractante pot fi competente potrivit regulilor de mai sus, competența este atribuită: a) dacă accidentul nuclear a survenit în parte în afara teritoriului oricărei părți contractante și în parte pe teritoriul unei singure părți contractante, instanțelor acesteia din urmă; b) în orice alte cazuri, instanțelor părților contractante desemnate prin acordul părților contractante ale căror instanțe ar fi competente potrivit regulilor generale[11].

Câteva concluzii. Responsabilitatea civilă pentru daune nucleare este supusă în prezent unui regim juridic specific, extins, sub forma unei reglementări relativ uniforme, la marea majoritate a statelor pe baza Convențiilor de la Paris (1960) și Viena (1960). Este vorba de o responsabilitate obiectivă, fără culpă, limitată, pe de o parte în timp (ceea ce arată că acest regim este legat de o anumită stare a tehnicii), iar pe de alta ratione materie, numai anumite riscuri fiind vizate. Răspunderea este canalizată asupra exploatantului instalației nucleare, desemnat înaintea producerii pagubei de către autoritatea competentă. Tehnica are multiple consecințe; odată legătura de cauzalitate stabilită, victimele pot acționa contra exploatantului sau, în unele ipoteze, împotriva exploatanților coautori, transportatorului ori persoanelor subrogate (de exemplu, manipulatorii de deșeuri radioactive). În același timp, pentru se putea repara eventualele pagube nucleare, s-a instituit obligația unei asigurări ori alte garanții financiare ale exploatantului instalației garantate, în anumite condiții, de stat.

Este greu de apreciat eficacitatea practică a acestui regim de reparație care până acum (din fericire !) nu a cunoscut proba practicii[12]. Principalele dificultăți au survenit în domeniul asigurării riscului nuclear.

---

[11] Regulile de competență jurisdicțională în materie sunt fixate de către legile naționale. Astfel, în majoritatea statelor legiuitorul a optat pentru tribunalul în resortul căruia survine un accident nuclear.

[12] În ceea ce privește accidentul de la Cernobîl din 26 aprilie 1986 nici o regulă convențională privind răspunderea nu era aplicabilă la acel moment (fostei) URSS. Interpretarea dată, de regulă,

Dintre reproşurile care se aduc regimului instituit de Convenţia de la Viena menţionăm mai întâi că prin concepţia şi câmpul său de aplicare acesta este limitat la accidentele susceptibile de a surveni în marile instalaţii nucleare. Ca atare, cele care intervin în afara acestui cadru sunt supuse dreptului comun privind răspunderea. De asemenea, Convenţia tratează cu precădere şi în detaliu regimul de răspundere şi asigurare a exploatantului nuclear şi mai puţin condiţiile de reparare a daunelor potenţialelor victime. În sfârşit, în ultimul timp, specialiştii se întreabă dacă chiar caracterul limitat al răspunderii nu riscă să limiteze influenţa asupra comportamentului exploatantului nuclear care se vede în unele privinţe la adăpost de sancţiunea aplicată în dreptul comun pentru încălcările obligaţiei tuturor antreprenorilor de a veghea să nu comită nici o greşeală păgubitoare.

Originalitatea regimului de răspundere civilă nucleară ţine, mai degrabă, de faptul că pentru prima dată, aceste principii se aplică sistematic unui anumit domeniu industrial şi că a cunoscut o largă consacrare la nivel internaţional. Existenţa mai multor convenţii internaţionale şi raporturile speciale dintre acestea demonstrează voinţa a numeroase state de a armoniza legislaţiile naţionale în materie. Dificultăţile înregistrate în privinţa răspunderii în cazul accidentului de la Cernobîl, siguranţa precară a multor centrale termonucleare şi multiplicarea numărului acestora au accentuat necesitatea consolidării şi extinderii acestui regim juridic internaţional.

Convenţiei de la Geneva, din 13 noiembrie 1979 asupra poluării atmosferice la lungă distanţă exclude aplicarea sa în privinţa poluării prin elemente radioactive. De asemenea, aplicarea Convenţiei de la Viena nu putea fi invocată, URSS nefiind parte contractantă la document. De altfel, dintre toate statele care au suportat consecinţele norului radioactiv, numai Iugoslavia semnase şi ratificase Convenţia. În această situaţie se putea recurge la aplicarea regulilor generale ale dreptului internaţional al mediului şi a reglementărilor neobligatorii ale AIEA vizând prevenire accidentelor, informarea statelor care puteau să fie victimele consecinţelor accidentului şi a asistenţei internaţionale.

PARTEA A DOUA:
COOPERAREA INTERNAȚIONALĂ PENTRU PROTECȚIA ŞI CONSERVAREA NATURII

CAPITOLUL VII
CONSERVAREA NATURII (VIEȚII SĂLBATICE)

1. Considerații generale

Conservarea naturii se realizează, în plan internațional, sub forma protecției vieții sălbatice.

Noțiunea de "viață sălbatică" semnifică toate formele de viață care nu depind direct de om: viața animală, cât şi vegetală.

Problema protecției vieții sălbatice, din ce în ce mai amenințată, a apărut încă din secolul al XIX-lea. Se apreciază că, în mai puțin de două veacuri, au dispărut 128 specii de păsări şi 95 specii de mamifere. În prezent, o specie de animale dispare în fiecare an, o mie de specii fiind amenințate cu dispariția în viitor, ca urmare a accelerării procesului de distrugere. În unele regiuni, mai mult de jumătate din speciile endemice s-au stins după 1950. În altele multe specii se află în evident declin.

Dar, aşa cum remarca un specialist, dacă există un domeniu în care tehnicile juridice care caută repararea pagubelor deja survenite nu au nici un sens, acela este cel al protecției vieții sălbatice. În afară de faptul că unele exemplare aparținând unor specii rare sunt de neînlocuit, modul de evaluare a pagubelor provocate ridică probleme insurmontabile. Ca atare, trebuie să se recurgă la elementul fundamental al oricărei conservări: prevenirea deteriorării vieții sălbatice.

În acest sens, încă din secolul trecut unele tratate s-au referit şi la ocrotirea vieții sălbatice, dar acestea aveau ca obiectiv primordial asigurarea exploatării unei specii date pentru viitor (ca, de exemplu, resursele piscicole). Chiar prima mare convenție multilaterală relativă la protecția speciilor neexploatate este dominată de o concepție utilitaristă, respectiv Convenția de la Paris din 19 martie 1902 care protejează păsările "utile agriculturii", care stabileşte o listă limitativă. În acelaşi timp, o a doua anexă a Convenției enumeră "păsările dăunătoare " (răpitoarele diurne şi nocturne). A trebuit să ajungem în anii `30 pentru ca o altă concepție să-şi facă apariția. Convenția internațională pentru protecția păsărilor

semnată la 18 octombrie 1950, la Paris, enunța deja regula potrivit căreia toate păsările trebuie să fie protejate, fără excepție. În continuare însă, măsurile de protecție aveau un caracter fragmentar, metodele preconizate erau incomplete (cel mai frecvent era vorba de a interzice prelevarea membrilor aparținând unei specii determinate, fără a se preocupa de a şti dacă această specie are condiții de supraviețuire). O schimbare radicală a acestei modalități de abordare a provocat-o principiul 4 al Declarației de la Stockholm şi Convenția asupra biodiversității adoptată în cadrul Conferinței de la Rio. Cea mai importantă a constat, mai întâi, în extinderea conceptului de habitat la fauna şi flora sălbatică şi înțelegerea faptului că acestea sunt, în acelaşi timp, părți integrante ale ecosistemelor. Alături de această globalizare s-a afirmat tot mai viguros ideea că flora şi fauna constituie un patrimoniu comun al umanității şi au început să apară primele consecințe juridice. Ca o concluzie, nu există până în prezent un instrument juridic de ansamblu care să servească drept cadru pentru un regim internațional uniform în domeniu. Se manifestă, totuşi, o serie de principii (stabilite de Strategia mondială de conservare, publicată în 1980) ca, de exemplu: menținerea proceselor ecologice esențiale şi sistemelor care întrețin viața (regenerarea şi protecția solurilor, reciclajul straturilor, epurarea naturală a apelor), prezervarea diversității genetice, utilizarea durabilă a speciilor şi ecosistemelor etc.[1].

Instrumentele internaționale în domeniu pot fi clasificate, în mod variat, în funcție de mai multe criterii. Sunt, astfel, convenții mondiale care vizează ori pot viza toate speciile sub un unghi specific (habitat, comerț internațional); alte tratate se referă la viața sălbatică în ansamblul său, dar sunt mai ales regionale, iar altele (atât multilaterale, cât şi bilaterale) privesc conservarea unor specii determinate: balene, foci, păsări migratoare[2].

2. Convenții mondiale care prevăd metode speciale de protecție

Se înscriu în această categorie nu mai puțin de 5 convenții multilaterale.

a) Convenția privind protecția patrimoniului mondial, cultural şi natural adoptată de Conferința generală a UNESCO la Paris, la 16 noiembrie 1972 (a intrat în vigoare la 17 decembrie 1975). După îndelungate perioade în care "cultura" era opusă "naturii", reunind protecția patrimoniului cultural cu cea

[1] Până în prezent, România a aderat la următoarele documente internaționale în materie: Convenția UNESCO privind patrimoniul mondial, cultural şi natural, din 16 noiembrie 1972 (aderare prin Decretul nr.187 din 30 martie 1990), Convenția asupra zonelor umede, de importanță internațională, în special ca habitat al păsărilor acvatice, încheiată la Ramsar, la 2 februarie 1971 (aderare prin Legea nr.5 din 25 ianuarie 1991), Convenția privind conservarea vieții sălbatice şi habitatelor naturale din Europa, adoptată la Berna, la 19 septembrie 1979 (aderarea prin Legea nr.13, din 11 martie 1993), Convenția privind diversitatea biologică (ratificată prin Legea nr. 58/1994 şi Convenția europeană privind protecția animaleleor în transport internațional (aderare prin Hotărârea Guvernului nr. 267/1991).

[2] Al. Kiss, op. cit. p 102

a patrimoniului natural, documentul realizează, într-un anumit sens, o reconciliere între cele două elemente fundamentale ale patrimoniului uman.

În înţelesul convenţiei, sunt considerate ca "patrimoniu natural":

• - monumentele naturale constituite de formaţiuni fizice şi biologice sau din grupuri de asemenea formaţiuni care au o valoare universală excepţională din punct de vedere estetic ori ştiinţific;

• - formaţiunile geologice şi fiziografice şi zonele strict delimitate constituind habitatul speciilor animale şi vegetale ameninţate, care au o valoare universală excepţională din punctul de vedere al ştiinţei ori conservării;

• - siturile naturale sau zonele naturale strict delimitate, care au o valoare universală excepţională din punct de vedere ştiinţific, al conservării ori frumuseţii naturale (art.2). Fiecare stat are dataoria de a identifica şi de a delimita bunurile situate pe teritoriul său şi îndeplinesc condiţiile de mai sus (art.3).

Este instituit un sistem internaţional de protecţie, care corespunde unei construcţii cu trei niveluri.

În primul rând, bunurile culturale şi naturale care fac parte din patrimoniul mondial rămân supuse legislaţiei statului competent din punct de vedere teritorial, în ce priveşte dreptul de proprietate şi alte drepturi reale. Ca atare, aceste bunuri pot să continue să aparţină entităţilor publice şi private şi chiar particularilor. Elementele patrimoniului mondial natural rămân astfel sub suveranitatea statului teritorial, care trebuie pe deplin respectată, art.6 alin.1). Acest stat are competenţa de a identifica şi delimita diferitele bunuri care fac parte din patrimoniul mondial, dar termenul de competenţă trebuie înţeles în deplinătatea sensurilor sale, adică comportând atât drepturi, cât şi obligaţii.

În consecinţă, art.4 vorbeşte de obligaţia de a asigura identificarea, protecţia, conservarea, valorificarea şi transmiterea către generaţiile viitoare a patrimoniului cultural şi natural, care incumbă, în primul rând, statului teritorial. Acesta trebuie să adopte o politică generală vizând a conferi o funcţie patrimoniului cultural şi natural în viaţa colectivă şi a integra protecţia acestuia în programele de dezvoltare. Măsuri juridice, ştiinţifice, tehnice, administrative şi financiare şi, în special, existenţa unor servicii speciale trebuie să asigure conservarea, valorificarea şi, eventual, refacerea acestui patrimoniu (art.5). Statele trebuie să trimită periodic rapoarte asupra măsurilor pe care le-au întreprins în acest sens, unui comitet special creat de Convenţie (art.29).

Ultimul nivel de protecţie este asistenţa internaţională.

Întreaga comunitate internaţională are îndatorirea de a coopera pentru protecţia patrimoniului natural, valoare universală (art.6 alin.1). În caz de necesitate, statul competent din punct de vedere teritorial poate să recurgă la asistenţa şi cooperarea internaţională. La rândul lor, celelalte state se angajează să-şi aducă contribuţia lor la identificarea, protecţia, conservarea şi la valorificarea patrimoniului natural, recunoscând valoarea universală a acestuia.

În virtutea principiului protecției internaționale a patrimoniului natural a fost instituit un sistem de cooperare și asistență internațională vizând a seconda statele părți la convenție în efortul lor de identificare și prezervare a acestui patrimoniu.

Acesta este compus în primul rând dintr-un comitet interguvernamental pentru protecția patrimoniului mondial cultural și natural, organizat pe lângă UNESCO și denumit "Comitetul patrimoniului mondial", compus din 21 de membri, aleși pe o perioadă de trei ani de către statele părți la convenție reunite în adunarea generală în cursul sesiunilor ordinare ale Conferinței generale a UNESCO (art.8 și 9). Comitetul poate crea organe consultative pe care le consideră necesare pentru executarea sarcinii sale; este dotat cu un secretariat numit de Directorul general al UNESCO (art.14). Una dintre sarcinile Comitetului este aceea de a stabili, ține la zi și difuza o "Listă a patrimoniului mondial". În acest scop, fiecare stat-parte trebuie să întocmească un inventar al bunurilor patrimoniului cultural și natural situate pe teritoriul său, care prezintă o valoare universală excepțională. Înscrierea pe listă este decisă de Comitet pe baza unor criterii stabilite de el însuși, dar ea necesită consimțământul statului competent din punct de vedere teritorial și să nu prejudicieze cu nimic drepturile altor state care ar putea ridica pretenții de suveranitate ori de jurisdicție asupra aceluiași bun (art.11).

O a doua listă întocmită de Comitet este "Lista patrimoniului mondial în pericol". Nu pot figura aici decât bunurile patrimoniului cultural și natural care sunt expuse la pericole grave și precise, precum amenințarea cu dispariția datorată unei degradări accelerate, proiectelor de mari lucrări publice și private, abandonului, conflictului armat, calamităților și marilor cataclisme etc.

Altă funcție importantă a Comitetului este aceea de a primi și studia cererile de asistență internațională formulate de statele-părți, având ca obiect protecția, conservarea, valorificarea ori reanimarea bunurilor patrimoniului mondial. Asistența poate primi, totodată, identificarea bunurilor patrimoniului. Organismul fixează o ordine de prioritate pentru intervențiile sale, ținând seama nu numai de interesul intrinsec al bunurilor de protejat, ci și de posibilitățile de care dispun statele interesate de a salvgarda aceste bunuri prin propriile lor mijloace (art.13 al.4). O listă a bunurilor pentru care o asistență internațională a fost acordată a fost stabilită, este ținută la zi și este difuzată.

Pentru a asigura resursele financiare necesare a fost creat un "Fond pentru protecția patrimoniului mondial cultural și natural", constituit ca fond de depozit, conform Regulamentului financiar al UNESCO și alimentat de contribuții voluntare.

A fost constituită o procedură specială de acordare a asistenței internaționale pentru programe și proiecte speciale. Până în prezent, din România nu au fost indentificate și incluse în circuitul patrimoniului mondial cultural și natural decât

patru obiective: biserica fortificată de la Biertan, mănăstirile din nordul Moldovei, mănăstirea Horezu şi Delta Dunării.

b) Convenţia asupra zonelor umede, de importanţă internaţională, în special ca habitat al păsărilor acvatice, semnată la Ramsar, în Iran, la 2 februarie 1971, se înscrie, de asemenea, printre primele mari convenţii referitoare la conservarea patrimoniului natural.

În Preambul se afirmă că zonele umede constituie o resursă de mare valoare economică, naturală, ştiinţifică şi recreativă a căror pierdere ar fi ireparabilă. Acestea sunt definite ca fiind întinderi de bălţi, mlaştini, turbării, de ape naturale sau artificiale, permanente sau temporare, unde apa este stătătoare sau curgătoare, dulce, salmastră sau sărată, inclusiv întinderi de apă marină a căror adâncime la reflux nu depăşeşte 6 m (art.1.1).

De asemenea, în înţelesul Convenţiei, păsările de apă sunt păsări a căror existenţă depinde ecologic de zonele umede (art.1.2.).

Deşi obiectivul declarat al Convenţiei a fost acela de a conserva zonele umede, a faunei şi florei lor, care servesc ca habitat al păsărilor acvatice, importanţa sa depăşeşte cu mult acest obiectiv. În realitate, zonele umede sunt printre locurile cele mai productive ale planetei din punct de vedere biologic şi o mare parte a faunei marine, în special peştii, depind de aceste zone. Conform Convenţiei, fiecare parte contractantă va trebui să desemneze cel puţin o zonă umedă, la momentul semnării documentului sau depunerii instrumentului de ratificare sau aderării.

Zonele astfel desemnate vor fi înscrise pe o listă (art.2) ţinută de Uniunea Internaţională pentru Conservarea Naturii şi a Resurselor naturale - UICN - (art.8)[3]. Limitele fiecărei zone umede trebuie să fie descrise cu precizie; ele pot cuprinde zone de ecofan ori costiere adiacente zonei umede şi insulelor ori întinderi de apă marină înconjurate de zona umedă. Alegerea acestor zone trebuie să se bazeze pe rolul internaţional din punct de vedere ecologic, botanic, zoologic, limnologic ori hidrologic, ţinând seama de importanţa lor internaţională pentru păsările acvatice în toate anotimpurile. Înscrierea unei zone umede pe listă se face fără a prejudicia drepturile exclusive de suveranitate ale părţii contractante pe teritoriul cărora se află situată zona.

Înscrierea pe listă a zonelor umede stabileşte pentru statele-părţi o serie de responsabilităţi: ele trebuie să elaboreze şi să aplice planurile de amenajare astfel încât să favorizeze conservarea zonelor umede înscrise pe listă şi, pe cât posibil, utilizarea raţională a zonelor umede din teritoriul său (art.2 al.6);

Conservarea trebuie să fie favorizată prin crearea de rezervaţii naturale în zonele umede, acestea fiind sau nu înscrise pe listă şi prin asigurarea în mod adecvat a supravegherii lor (art.4). Dacă părţile contractante au dreptul de a

[3] În prezent, peste 300 zone umede sunt înscrise pe această listă.

adăuga pe listă alte zone umede situate pe teritoriul său ori extinde pe cele existente, ea poate de asemenea, pentru raţiuni urgente, de interes naţional, de a retrage de pe listă, ori de a restrânge zone umede deja înscrise (art.4 al.4).

Totodată, în acest caz, orice pierdere de resurse în zone umede trebuie compensată şi, în mod special, vor trebui să se creeze noi rezervaţii naturale pentru păsările acvatice şi pentru protecţie, în aceeaşi regiune sau în alt loc, a unei părţi convenabile din habitatul lor anterior (art.4 al.2).

Convenţia de la Ramsar prevede, de asemenea, cooperarea între părţile contractante. Acestea trebuie să se consulte asupra executării obligaţiilor care decurg din convenţie, în special în cazurile unde o zonă umedă care depăşeşte teritoriul unei părţi contractante sau în cazul când un bazin este împărţit în mai multe părţi contractante (art.5). Ele trebuie să se străduiască în acelaşi timp să coordoneze şi să susţină politica lor şi reglementările prezente şi viitoare referitoare la conservarea zonelor umede, a florei şi faunei lor.

Dacă Convenţia de la Ramsar nu conţine decât puţine dispoziţii instituţionale, acestea nu sunt mai puţin importante mai ales în practică. Conform art.6, părţile contractate pot organiza, când este necesar, conferinţe asupra conservării zonelor umede şi păsărilor de apă; aceste conferinţe au un caracter consultativ şi pot privi aplicarea convenţiei, precum şi completarea şi modificarea listei zonelor umede. Acestea pot face, de asemenea, cu majoritatea de voturi, recomandări de ordin general ori specific părţilor contractante pe problemele conservării, gestiunii şi exploatării raţionale a zonelor umede, florei şi faunei lor (art.6).

O prevedere deosebit de interesantă este aceea că delegaţiile naţionale la aceste conferinţe trebuie să cuprindă persoane având calitatea de experţi pentru zonele umede ori păsările sălbatice, prin cunoştinţele şi experienţa dobândită în activitatea ştiinţifică, administrativă sau în alte funcţii similare (art.7 al.1). În ciuda caracterului său preponderent de recomandare, Convenţia de la Ramsar a cunoscut un real succes în aplicarea dispoziţiilor pe care le cuprinde. Deşi a aderat la Convenţie prin Legea nr. 5/1991, România nu dispune decât de o zonă RAMSAR (Delta Dunării), iar sub raport organizatoric nu s-a înfiinţat încă o Comisie naţională cu atribuţii de identificare, declarare şi administrare de noi zone de interes internaţional.

c) Ansamblul tratatelor asupra Antarcticii, format din cinci convenţii internaţionale şi mai multe regulamente de aplicare, chiar dacă se referă numai la o zonă strict delimitată interesează în realitate întreaga planetă.

Este vorba, mai întâi, de tratatul privind Antarctica, semnat la 1 decembrie 1957 şi care, din punctul de vedere al conservării mediului, cuprinde două dispoziţii principale: interzicerea oricărei explozii nucleare în Antarctica, precum şi eliminarea din regiune a deşeurilor radioactive (art.5) şi adoptarea, în urma

deliberării reprezentanţilor guvernelor semnatare, de măsuri "relative la protecţia şi conservarea faunei şi florei din Antarctica" (art.9, alin.1).

Dar cel mai semnificativ document internaţional în materie este, din acest punct de vedere, Protocolul la Tratatul asupra Antarcticii privind protecţia mediului, semnat la 4 octombrie 1991, la Madrid, care a contribuit la stabilirea unui regim internaţional de protecţie strictă a mediului.

Propunându-şi ca obiectiv "protecţia globală a mediului în Antarctica şi a ecosistemelor dependente şi asociate ", documentul stabileşte o serie de principii şi diferite modalităţi de aplicare a acestora.

Astfel, pentru prima dată o foarte vastă suprafaţă a globului (uscatul şi apele situate la sud de paralela 60) este desemnată "rezervă naturală, consacrată Păcii şi ştiinţei " şi supusă unei protecţii internaţionale speciale.

Ca principii, se stabileşte: interzicerea activităţii miniere (de exploatare, prospecţie şi exploatare) în regiune (art.7), evaluare prealabilă a impactului pe care oricare activitate îl poate avea asupra mediului antarctic (art.8, activităţile fiind clasificate în acest scop în trei categorii: a) cele cu un impact "mai redus decât minor ori tranzitoriu", b) cele cu un impact minor ori tranzitoriu şi c) cele cu un impact "superior unui impact minor ori tranzitoriu"; evaluarea trebuie să fie făcută nu numai la toate activităţile, ci şi la eventualele schimbări pe care acestea, odată autorizate, le pot suferi, principiul informării şi cooperării (art.17; fiecare stat-parte este ţinut să realizeze un raport anual asupra măsurilor adoptate; rapoartele naţionale sunt distribuite părţilor şi Comitetului, examinate în cadrul reuniunilor consultative şi apoi aduse la cunoştinţa publică). În ce priveşte răspunderea, art.16 al Protocolului prevede că statele semnatare se angajează să elaboreze reguli şi proceduri relative la responsabilitatea pentru pagubele aduse mediului prin activităţile desfăşurate în regiune.

Referitor la sistemul instituţional, acesta este constituit din reuniunile consultative ale părţilor (cu putere de decizie şi, ca atare, definesc politica generală de protecţie globală a mediului şi adoptă măsuri de aplicare a Protocolului), Comitetul pentru protecţia mediului (compus din reprezentanţii statelor membre, cu un rol consultativ şi având ca atribute principale "eliberarea de avize şi formulare de recomandări pentru aplicarea Protocolului") şi corpul de inspecţie (format din observatori desemnaţi pentru inspecţii determinate)[4].

Anexele cuprind patru documente privind: evaluarea impactului ecologic al activităţilor din zonă, fauna şi flora, eliminarea şi gestiunea deşeurilor şi poluarea marină . Alte patru urmau să fie realizate ulterior de părţi.

[4] Pentru prezentarea Protocolului a se vedea: Jean-Pierre Puissohet, Le Protocole au Traite sur l`Antarctique, relatif la protection de l`environnement, AFDJ, 1991, p.755 - 773.

Importante semnificaţii prezintă Convenţia de la Londra pentru protecţia focilor Antarcticii, semnată la 1 iunie 1972 şi care are legături evidente cu documentul anterior.

Convenţia a fost adoptată într-un moment când focile erau pe cale de dispariţie, în special ca urmare a vânării iraţionale, stabilind un sistem de gestiune bazat pe teza că "această resursă nu trebuie să fie epuizată printr-o exploatare excesivă şi, în consecinţă, prelevările trebuie să facă obiectul unei reglementări potrivit căreia să nu depăşească nivelul optimal admisibil (alin.4 al Preambulului).

În baza Convenţiei, părţile Contractante trebuie să stabilească în fiecare an numărul total de foci de diferite specii care pot fi vânate sau capturate. Unele specii beneficiază de o protecţie totală, fiind interzisă vânătoarea ori capturarea oricărui exemplar care aparţine acestora. Pentru speciile care pot fi exploatate, vânătoarea este autorizată numai în perioada 1 septembrie şi ultima zi a lunii februarie şi numai în zone bine determinate . Sunt considerate rezervaţii regiunile de reproducţie şi cele considerate ca locuri de cercetare ştiinţifică pe termen lung.

De asemenea, sunt reglementate şi metodele de vânătoare. Controlul aplicării dispoziţiilor Convenţiei se face mai ales prin schimbul de informaţii. O a treia Convenţie, semnată la Canberra, la 20 mai 1980, se referă la conservarea faunei şi florei marine a Antarcticii şi se aplică nu numai spaţiilor marine situate la sud de 60 de grade latitudine sudică (Tratatul asupra Antarcticii neprivind decât continentul şi banchiza), ci unei zone mai largi. Potrivit specialiştilor, Convenţia de la Canberra poate fi considerată ca un model din punct de vedere ecologic. Ea desemnează sub termenul de "resurse marine vii ale Antarcticii" toate speciile de organisme vii, peşti, moluşte, crustacee, păsări care se află la sud de convergenţa antarctică. În consecinţă, ecosistemul marin antarctic trebuie înţeles ca un ansamblu al raporturilor acestor resurse marine vii, între ele şi cu mediul lor fizic (art.1, alin.2 şi 3). De asemenea, "conservarea" este înţeleasă cuprinzând şi noţiunea de utilizare raţională.

Ca elemente strategice, documentul stabileşte: menţinerea de niveluri de populaţie în volume care să asigure reproducerea, salvgardarea raporturilor ecologice, prevenire a orice care riscă să producă efecte ireversibile.

Drept structuri instituţionale, au fost create două organe: Comisia pentru conservarea faunei şi florei marine a Antarcticii (cu sediul la Hobart, în Australia) şi un Comitet ştiiţific, cu un rol consultativ.

La 2 iunie 1988 a fost semnată la Wellington o convenţie asupra regimului activităţilor relative la resursele minerale, care se adaugă sistemului tratatelor Antarcticii.

d) Convenţia asupra comerţului internaţional cu specii sălbatice ale faunei şi florei ameninţate cu dispariţia (CITES). Semnată la Washington, la 3 martie 1973, Convenţia nu se bazează, precum cele anterioare, pe conceptul spaţial de protecţie, ci pe o activitate determinată privind speciile sălbatice:

comerțul internațional. În prezent, au aderat la la acest document marea majoritate a statelor lumii, inclusiv CEE (respectiv, peste 105 state).

Considerată drept cel mai complet tratat existent în materie, Convenția are ca principiu de bază distincția a trei situații şi utilizarea tehnicii listelor. Ea promovează cooperarea internațională intre satele importatoare, de tranzit şi exportatoare.

Mecanismul stabilit de Convenție se bazează pe ideea că supraexploatarea unei specii de animale şi vegetale, până la punerea în pericol a perenității ei, se datorează în mare parte comercializării acestora şi deci, tranzacțiile trebuie interzise sau puse sub control.

Speciile amenințate cu dispariția care sunt ori pot fi afectate de către comerț vor trebui să beneficieze de o protecție deosebit de strictă în scopul de a nu pune în pericol supraviețuirea lor: comerțul nu poate fi autorizat decât în condiții excepționale (art.2, alin.1). Aceste specii, în număr de circa 1000, au fost enumerate în Anexa 1, iar exportarea lor necesită eliberarea şi prezentarea prealabilă a unui permis de export. Acesta trebuie să satisfacă următoarele condiții:

a) o atestare de către o autoritate ştiințifică a faptului că exportul în cauză nu dăunează supraviețuirii speciei respective;

b) certificarea de către un organ de stat competent că exportul nu a fost obținut prin violarea legilor referitoare la prezervarea faunei şi florei;

c) certificarea că specimenul va fi transportat în condiții care să evite riscurile de rănire, îmbolnăvire ori un tratament dur;

d) probarea de către un organ de gestiune al statului de export că a fost eliberat un permis de import pentru specimenul în cauză de către alt stat. La rândul său, în statul importator este nevoie de un permis de import.

Condițiile comerțului internațional pentru speciile înscrise în Anexa II "specii vulnerabile" sunt mai puțin riguroase , în special în ce privește importul. Condițiile de export cuprind, printre altele, un aviz al unei autorități ştiințifice că operația nu prejudiciază supraviețuirea speciei interesate, proba că specimenul nu a fost obținut prin contravenție la legile referitoare la prezervarea faunei şi florei, în vigoare, precum şi proba că transportul este pregătit să se desfăşoare de o manieră care să evite riscurile de răniri, îmbolnăviri ori tratament dur.

În sfârşit, Anexa III a Convenției cuprinde toate speciile pe care o parte contractantă le declară supuse, în limitele competenței sale, unei reglementări având ca scop a împiedica ori a restrânge exploatarea lor şi necesită cooperarea cu alte state pentru a controla comerțul în domeniu. Exportarea unui specimen dintr-o specie înscrisă pe această listă de către orice stat care a cerut această înscriere necesită eliberarea şi prezentarea prealabilă a unui permis de export supus unor condiții comparabile cu cele prevăzute pentru specimenele acoperite de Anexa II.

Instituțiile stabilite de Convenție sunt: o conferință a părților contractante (competentă să anuleze listele anexă și să adopte noi măsuri de protecție, care adoptă decizii cu majoritate de 2/3) și un secretariat, format de PNUE (având ca misiune elaborarea de studii și emiterea de recomandări de aplicare).

e) Convenția asupra conservării speciilor migratoare aparținând faunei sălbatice, semnată la Bonn, la 23 iunie 1979, ratificată de România prin Legea nr. 13/1998, este tot un instrument internațional cu vocație universală, care vizează protejarea acestor specii în statele prin care ele tranzitează și unele își petrec o parte a vieții

Fondat pe ideea că animalele sălbatice constituie o parte de neînlocuit a sistemului natural terestru care trebuie să fie conservate pentru binele umanității, documentul consideră că "specia migratoare" semnifică întreaga populație sau orice parte separată geografic a populației, oricărei specii sau oricărui taxon inferior de animale sălbatice, o parte semnificativă ai cărei indivizi traversează ciclic și previzibil una sau mai multe granițe, de sub jurisdicții naționale. Speciile migratoare cuprind nu numai păsări, dar și mamifere - terestre ori marine - reptile și pești. Un concept imporatnt al tratatului este cel de "stare de conservare", care ține seama de suma influențelor care acționează asupra unei specii migratoare și care poate afecta numărul și repartiția sa pe termen lung. Acest statut este considerat favorabil atunci când datele asupra populației speciei arată: a) că aceasta va continua pe termen lung să constituie un element viabil al ecosistemelor cărora aparține; b) că importanța speciei nu este redusă în prezent și nu este susceptibilă de a fi pe termen lung; c) că există și că va rămâne probabil un habitat suficient de a menține populația pe termen lung; d) și că repartiția și efectele populației sunt apropiate de nivelurile lor istorice în măsura în care aceasta este compatibilă cu o gestiune adecvată a faunei sălbatice și a habitatului. Starea de conservare servește drept criteriu pentru a determina regulile aplicabile stabilite de Convenție. Ca și alte convenții vizând conservarea, cea de față recurge la sistemul listelor. Astfel, o protecție imediată trebuie acordată speciilor migratoare enumerate în Anexa I, considerate amenințate: habitatul lor trebuie să fie conservat și, pe cât posibil, restaurat, piedicile serioase ale migrării acestor păsări trebuie să fie eliminate, minimalizate ori compensate, factorii care amenință existența lor îndepărtați, prelevările de animale aparținând acestor specii sunt interzise, în afară de excepțiile strict definite.

Anexa II a Convenției enumeră speciile migratoare a căror stare de conservare este defavorabilă. Este prevăzută încheierea de acorduri internaționale pentru conservarea și gestiunea lor, obiectul fiecărui acord trebuie să asigure restabilirea ori menținerea speciilor migratoare vizate într-o stare de conservare favorabilă. El trebuie să acopere ansamblul de răspândire a speciei migratoare și trebuie să fie deschisă aderării tuturor statelor direct interesate din zonă.

Documentul prevede constituirea a trei organisme: Conferința părților, Consiliul științific și un secretariat, pentru a oferi un cadru consultațiilor comerciale internaționale și nu tratează aspecte privind protecția fondului forestier decât în măsura în care acestea sunt necesare pentru o utilizare rațională a arborilor.

f) Acordul internațional asupra pădurilor tropicale a fost adoptat la Geneva, la 18 noiembrie 1983. Nu constituie, în fapt, o veritabilă convenție de conservare, dar recunoaște necesitatea prezervării și valorizării în mod corespunzător și efectiv a pădurilor tropicale în vederea asigurării exploatării optimale, menținându-se echilibrul ecologic al regiunilor respective și biosfera.

În baza Acordului a fost instituită Organizația internațională a pădurilor tropicale, care, până în prezent, a jucat un rol important.

g) Convenția ONU privind dreptul mării adoptată la Montego Bay, la 10 decembrie 1982, (ratificată de România prin Legea nr. 110/1996) cuprinde și o serie de importante dispoziții referitoare la conservarea resurselor biologice ale mării.

Ca regulă generală, statul de coastă este competent să asigure conservarea resurselor biologice în zona asupra căreia își exercită drepturile de suveranitate (respectiv marea teritorială, zona economică, exclusivă și platoul continental).

Este consacrată, de asemenea, obligația generală de conservare a resurselor biologice ale mării, în special a celor situate în marea liberă. În condițiile în care, în această parte a mării operează principiul libertății, toate statele au obligația de a lua măsurile neceasare aplicabile resortanților lor, care pot fi necesare pentru a asigura conservarea resurselor biologice în marea liberă ori de a coopera cu alte state pentru a realiza acest obiectiv.

3. Convenții regionale care prevăd metode globale de conservare

Convențiile de acest gen acoperă o bună parte a planetei: America, Africa, Europa occidentală, Asia de sud-est și Pacific.

a) Convenția pentru protecția florei , faunei și frumuseților panoramice naturale ale țărilor Americii, adoptată la Washington, la 12 octombrie 1940, în cadrul Uniunii Panamericane. Pentru vremea sa era un document revoluționar, care prevedea aspectele principale ale conservării: crearea de spații protejate, protecția speciilor migratoare ori amenințate, supravegherea și reglementarea comerțului internațional cu specii de faună și floră sălbatice. Convenția cuprinde interesante definiții ale unor zone protejate, precum: parcurile naționale, rezervațiile naționale, rezevațiile virgine și îndeplinește o funcție de protecție atât în privința zonelor protejate, cât și în favoarea unor specii.

b) Convenția africană asupra conservării naturii și resurselor naturale, adoptată la Alger, la 15 septembrie 1968, în cadrul Organizației Unității Africane, este considerată drept prima mare convenție modernă consacrată conservării.

Documentul se remarcă prin metoda globală pe care o consacră.

Dintre toate sectoarele vizate, dispoziţiile convenţiei referitoare la soluri şi ape sunt relativ restrânse, o atenţie deosebită acordându-se faunei şi florei sălbatice. În acest ultim domeniu, trei metode sunt prevăzute pentru asigurarea conservării: crearea de rezerve naturale, protejarea faunei şi florei în afara zonelor protejate şi traficul specimenelor şi trofeelor.

c) Convenţia relativă la conservarea vieţii sălbatice şi mediului natural al Europei, pregătită în cadrul Consiliului Europei, adoptată la Berna, la 19 septembrie 1979 şi intrată în vigoare la 1 iunie 1982[5].

Convenţia reprezintă un însemnat progres în raport cu celelalte documente regionale de acest tip, datorită creării unei instituţii însărcinate să vegheze la funcţionarea şi aducerea la zi a dispoziţiilor sale, precum şi prin crearea unor veritabile obligaţii pentru statele contractante, depăşind astfel stadiul unor texte declarative, mai ales formale[6]. În ce priveşte structura sa, documentul cuprinde patru părţi: A. *Preambulul,* B. *Dispoziţii de fond* (capitolele I-V, art.1-12), C. *Dispoziţiile de aplicare* (capitolele VI-IX, art.13-24), D. *Anexe*: 1. Specii de floră strict protejate; 2. Specii de faună strict protejate; 3. Specii de faună protejate; 4.Mijloace şi metode de vânătoare şi alte forme de exploatare interzise.

Sub raport conceptual, Preambulul documentului reflectă idei moderne în materie de conservare; astfel, flora şi fauna sălbatică sunt considerate că constituie un patrimoniu natural cu o valoare intrinsecă (estetică, ştiinţifică, culturală recreativă, economică), fiind deosebit de importantă transmiterea lor spre generaţiile viitoare. Acestea joacă, de asemenea, un rol esenţial în menţinerea echilibrelor. În sfârşit, conservarea habitatelor naturale este considerată drept unul dintre elementele esenţiale ale protecţiei şi prezervării[7].

---

[5] Convenţia a fost elaborată în cadrul Consiliului Europei de Comitetul ad-hoc de experţi pentru protecţia vieţii sălbatice (reunit în noiembrie 1976), şi adoptată de Comitetul miniştrilor (la 18 iunie 1979), fiind deschisă spre semnare statelor membre ale Consiliului şi statelor membre care au participat la elaborarea sa, precum şi Comunităţilor economice europene, la 19 septembrie 1979.

[6] Pentru prezentarea Convenţiei s-au avut în vedere:
Al. Kiss - Droit international de l'environnement, 1989, p.242- 245; Conseil de l'Europe, Rapport explicatif concernant la Convention relative ŕ la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, Strasbourg, 1979.

[7] În convenţie sunt utilizate diverse categorii definite de Uniunea Internaţională pentru Conservarea Naturii şi Resurselor sale, ca, de exemplu:
În pericol (E): specie pe cale de dispariţie ori a cărei supravieţuire este puţin probabilă dacă factorii răspunzători continuă să acţioneze;
Vulnerabile (V): specii despre care s-a estimat că vor intra în viitor în categoria "în pericol" dacă pericolul persistă;
Rare (R): specii ale căror populaţii mondiale sunt slabe şi care, nefiind actualmente în pericol ori vulnerabile, cunosc totuşi riscuri.
Ameninţate(T): "Ameninţate" este termenul generic utilizat în materie de conservare pentru speciile care figurează într-una din cele trei categorii: în pericol, vulnerabile ori rare.

Convenția își declară un triplu obiectiv: a) asigurarea conservării florei și faunei sălbatice și habitatelor lor naturale; b) încurajarea cooperării între state și c) acordarea unei atenții particulare speciilor, inclusiv celor migratoare, amenințate cu extincția și vulnerabile.

În acest sens, documentul preconizează conservarea tuturor speciilor vegetale și animale și habitaturile lor, independent de raritatea acestora, în special a speciilor și habitatelor a căror conservare necesită cooperarea mai multor state. Deși Convenția vizează, în principiu, să protejeze viața indigenă a Europei, ea nu cuprinde în textul art.1 (1) elemente de circumscriere continentală "în Europa", ori "europene" din două rațiuni:

1. *Pentru a nu limita aria geografică acoperită de Convenție la continentul european, dat fiind faptul că numeroase specii de floră și faună din Europa se întâlnesc și în afara acesteia;*

2. *Pentru a include animalele migratoare care nu se întâlnesc numai în Europa.*

Folosirea cuvântului "sălbatic" după cele de "floră și faună" are ca scop și consecință excluderea animalelor ori plantelor crescute ori cultivate.

Totodată, folosirea expresiei "amenințate cu extincția și vulnerabile" are ca obiectiv înlocuirea termenului mai general de "amenințări" pentru a sublinia avantajul terminologiei asupra celei a Convenției de la Washington privind comerțul internațional cu specii sălbatice de floră și faună amenințate cu extincția (3 martie 1973). Articolul 2 conține o obligație principală, care decurge din obiectivele anunțate în articolul precedent și vizează adoptarea populației florei și faunei sălbatice: "la un nivel care corespunde, în special, exigențelor ecologice, științifice și culturale, ținând cont de exigențele economice și recreaționale...".

Obligația generală a părților contractante de a lua fiecare măsuri în materie de conservare a florei și a faunei salbatice și a oricăror habitaturi naturale în general se exprimă prin: implementarea de politici naționale de conservare, luarea în considerare a conservării în politicile de amenajare a teritoriului și de luptă împotriva poluării și încurajarea educației și informației. O primă etapă o reprezintă trecerea la conservarea patrimoniului genetic mondial "in vivo", adică în situsurile naturale și nu în muzee sau laboratoare.

Dispozițiile care enunță modalitățile de conservare sunt regrupate în trei capitole: protecția habitaturilor, conservarea speciilor și dispozițiile speciale privind speciile migratoare. Bineînțeles sunt multiple legături între acestea. Astfel, art.4 relativ la protecția habitaturilor, deși are o aplicare generală, privind toate speciile sălbatice, acordă un loc special celor care sunt considerate că trebuie să beneficieze de o protecție particulară (Anexele I și II ale Convenției). În același sens, o atenție deosebită trebuie să fie acordată speciilor migratoare, pentru a proteja zonele importante pentru căile de migrație, ariile de hibernare, de adunare, alimentare, reproducție etc.

Partea centrală a Convenției este consacrată conservării speciilor (art.5-9). O atenție prioritară este acordată conservării florei, articolul 5 fiind consacrat integral obligațiilor ce revin statelor contractante în privința protecției speciilor enumerate în anexa I. Aplicarea interdicției deținerii și comercializării acestor specii este încredințată statelor - părți. De menționat că acest articol reglementează numai comerțul intern cu specii amenințate cu dispariția, lăsând reglementarea comerțului internațional "Convenției de la Washington asupra comerțului internațional de specii sălbatice de floră și faună amenințate cu extincția".

În materie de conservare a faunei sălbatice, Convenția aplică tehnica listelor; în acest sens art.6 interzice pentru speciile enumerate în Anexa II orice formă de captură internațională, de detenție și de ucidere intenționată, deteriorarea ori distrugerea cu intenție a locurilor de reproducție ori ariilor de repaus, perturbarea intenționată provocată în timpul perioadelor particular vulnerabile ale existenței lor (reproducție, hibernare etc.), distrugerea ori recoltarea cu intenție de ouă și deținerea și comerțul intern cu aceste animale, vii ori moarte, ori produse obținute de la acestea. Sunt astfel protejate: lupul, lynxul, delfinii, precum și numeroase specii de păsări. Anexa III a Convenției vizează speciile protejate a căror exploatare trebuie să fie reglementată în vederea protecției lor (art.7). Măsurile care pot fi adoptate sunt indicate cu titlu de exemplu: instituirea de perioade de interdicție, interzicerea temporară ori locală a exploatării, restricții la comerțul cu specimene (art.7 al.3) etc.

Totuși, dat fiind faptul că aceste specii pot face obiectul, în grade diverse, unei exploatări legale într-un stat sau altul, Convenția nu exclude posibilitatea pentru fiecare Parte Contractantă de a permite o atare exploatare, cu condiția să fie vorba de o specie a cărei populație pe teritoriul său nu este amenințată, iar exploatarea să nu o pună în pericol. În acest scop, statele membre supraveghează exploatarea și iau, dacă este necesar, măsuri mai riguroase.

În toate cazurile sunt interzise mijloacele și metodele neselective, pentru captură ori distrugere și mijloacele susceptibile de a atrage local dispariția populațiilor unei specii (art.8).

O posibilitate de derogare de la măsurile de conservare este prevăzută, dar în condiții strict precizate de dispozițiile art.9. Astfel, fiecare Parte Contractantă poate, sub două condiții generale și unele condiții speciale, să deroge de la obligațiile asumate prin articolele 4-8 ale Convenției. În acest sens, sunt considerate susceptibile: captura ori distrugerea speciilor de faună protejate pentru rațiuni umane sau umanitare, derogările pentru lucrări de construcție etc.

Condițiile generale după care derogarea nu trebuie să prejudicieze supraviețuirea populației respective nu afectează obligația prevăzută în art.2, de menținere a acestei populații la un nivel care corespunde în special exigențelor ecologice, științifice și ecologice, științifice și culturale. La fiecare doi ani, Părțile

Contractante sunt ţinute să facă un raport către un comitet permanent asupra derogărilor făcute; aceste documente trebuie să conţină o evaluare ştiinţifică a impactului acestor derogări.

Convenţia pune un accent deosebit asupra protecţiei speciilor migratoare, prevăzând necesitatea şi obligaţia cooperării între statele contractante în efortul de conservare şi, în special, coordonarea măsurilor de ocrotire, ca, de exemplu, interzicerea vânătorii.

În sfârşit, art.11 stabileşte un număr de obligaţii complementare pentru Părţile Contractante în ce priveşte cooperarea interstatală, cercetarea, reintroducerea şi introducerea de specii şi informarea Comitetului permanent.

O atenţie deosebită a fost acordată compatibilităţii dintre dispoziţiile Convenţiei şi cele ale altor instrumente juridice internaţionale în materie, precum şi precizările relaţiilor dintre acestea şi legislaţia internă a statelor contractante.

În literatura de specialitate s-a pus problema dacă măsurile de conservare pe care statele-părţi trebuie să le ia în virtutea Convenţiei de la Berna, trebuie să privească numai teritoriul şi zonele lor maritime ori acestea pot să fie luate şi faţă de naţionalii lor şi navele arborând pavilionul acestora care se află în exteriorul jurisdicţiei[8].

În temeiul principiului general al teritorialităţii legii, un prim răspuns constă în aceea că dacă o măsură legislativă adoptată de un stat contractant, în aplicarea Convenţiei de la Berna, nu conţine nici o precizare în acest sens, aplicarea sa trebuie să fie considerată ca limitată la teritoriul naţional[9].

Dimpotrivă, nimic din Convenţie şi nici din dreptul internaţional general nu interzice statelor să adopte măsuri de conservare aplicabile în exteriorul limitelor jurisdicţiei lor. În ce priveşte marea liberă, art.117 din Convenţia privind dreptul mării (adoptată la Montego Bay la 10 decembrie 1982) impune obligaţia "de a lua măsuri, aplicabile resortisanţilor lor, care ar putea fi necesare pentru a asigura conservarea resurselor biologice ale mării libere...".

Dispoziţii instituţionale. Un alt merit, esenţial, al Convenţiei de la Berna constă în instituirea unei structuri complexe de aplicare a dispoziţiilor sale.

Astfel, articolul 13 stabileşte un Comitet permanent format din delegaţii tuturor Părţilor Contractante, inclusiv Comunităţile europene. Orice stat membru al Consiliului Europei care nu este Parte Contractantă poate să trimită un observator şi orice stat nemembru al Consiliului şi nici parte la Convenţie poate să fie reprezentat printr-un observator, dacă Comitetul permanent a decis astfel în unanimitate.

Comitetul permanent trebuie să se reunească cel puţin o dată la doi ani (art.13). El este însărcinat să urmărească aplicarea convenţiei adresând, în special,

[8] S. Lyster, International Wildlife Law, IUCN, Gland, 1985, p.147
[9] Al. Kiss, op. cit., p.245.

recomandări Părților Contractante în privința măsurilor de luat pentru îndeplinirea dispozițiilor documentului, formulând propuneri în direcția ameliorării eficacității acestora, luând inițiativa de încheiere, cu state terțe, acorduri relative la conservarea speciilor ori grupurilor de specii și revăzând în mod permanent dispozițiile Convenției și anexelor sale pentru a ști dacă nu sunt necesare modificări.

Sub acest ultim aspect, trebuie menționate cele două proceduri distincte prevăzute în articolele 16 și 17 ale Convenției.

Astfel, într-o primă situație amendamentele la articolele Convenției pot fi propuse de Părtile Contractante ori de Comitetul miniștrilor. Ele sunt transmise tuturor statelor membre ale Consiliului Europei, tuturor semnatarilor Convenției, fiecărei Părți Contractante, tuturor statelor invitate să semneze Convenția conform dispozițiilor art. 19 și fiecărui stat invitat să adere, conform prevederilor art.20.

Convenția stabilește o distincție între amendamentele la dispozițiile de fond, care au un caracter tehnic și care trebuie să fie adoptate numai de Comitetul permanent și amendamentele la dispozițiile de aplicare care, datorită incidentelor lor politice și bugetare, necesită aprobarea Comitetului miniștrilor.

În ambele cazuri, acceptarea finală revine Părților Contractante, care trebuie să se pronunțe în unanimitate.

Anexele suplimentare pot fi propuse de statele-părți, ori de către Comitetul miniștrilor; adoptarea lor și intrarea în vigoare sunt supuse procedurii prevăzute pentru amendamentele la dispozițiile de fond.

Față de această procedură de amendament, care poate fi considerată clasică, art.17 prevede o procedură simplificată pentru modificarea anexelor Convenției. Astfel, adoptarea reclamă, în cadrul Comitetului permanent, o majoritate de două treimi din Părțile Contractante (în timp ce pentru amendamentele la articole se cere o majoritate de trei sferturi din voturile exprimate) și amendamentul intră în vigoare față de Părțile Contractante care nu au formulat obiecții, în afară de cazul dacă o treime din statele-părți au formulat obiecții (pentru amendamentele la articole se cere acceptarea unanimă a Părților Contractante). Această procedură mai suplă și mai rapidă a fost stabilită întrucât s-a considerat că modificarea anexelor are un caracter mai puțin radical și mai urgent decât cea a articolelor.

În sfârșit, în ce privește reglementarea diferendelor, Convenția se inspiră din precedentele care există în domeniu în cadrul Consiliului Europei, în special din proiectul de convenție europeană pentru protecția cursurilor internaționale de apă contra poluării, "Convenția europeană asupra protecției animalelor în transport internațional" (din 13 decembrie 1968) și "Convenția europenă pentru represiunea terorismului" (din 27 ianuarie 1977). Pe baza rezultatelor obținute până în prezent în aplicarea dispozițiilor sale, se pare că Convenția de la BERNA justifică speranțele celor care au inițiat-o și au contribuit la adoptarea sa. Astfel, în conformitate cu art.15, Comitetul permanent adresează rapoarte Comitetului

Miniştrilor şi Consiliului Europei, după fiecare din sesiunile sale, şi permite astfel o viziune de ansamblu asupra funcţionării şi aplicării sale. Experienţele statelor părţi converg spre asemenea aprecieri generale.

d) Convenţii asupra protecţiei Alpilor, semnată la Salzburg la 7 noiembrie 1991 de către statele europene care posedă părţi ale regiunii alpine şi CE urmăreşte protecţia globală a Alpilor. Astfel, părţilor contractante le revine obligaţia generală de a urma o politică globală de conservare a Alpilor şi a realiza o utilizare durabilă a resurselor naturale ale zonei. Sunt consacrate principiile prevenirii, cooperării şi poluatorul-plăteşte şi promovează cooperarea transfrontalieră în interesul Alpilor.

Natura globală a Convenţiei şi preocuparea de a asigura o protecţie integrată se exprimă mai ales prin domeniile de cooperare vizate: populaţie şi cultură, gestiune regională, calitatea aerului, prezervarea solului, regularizarea apelor, protecţia naturii şi conservarea peisajului, agricultura şi pădurile de munte, turism şi loisia, transport, energie şi deşeuri. Pentru fiecare dintre acestea, statele semnatare se obligă să coopereze, să efectueze studii şi cercetări, să stabilească o supraveghere sistemetică în comun şi să colaboreze în domeniul juridic, ştiinţific, economic şi tehnic. Ca structuri instituţionale sunt prevăzute o Conferinţă a părţilor contractante şi un Comitet permanent.

e) Convenţia asupra protecţiei naturii în Pacificul de Sud, adoptată la Apia, la 12 iunie 1976, are un caracter limitat, conţinutul său referindu-se la angajamente şi necomportând practic obligaţii, iar aspectele instituţionale sunt sumare.

Elementul esenţial al documentului constă în crearea de zone protejate care "vor fi încurajate de fiecare Parte Contractantă în ceea ce o priveşte, pentru a salvgarda eşantioanele ecosistemelor naturale reprezentative, peisajele remarcabile şi regiunile sau obiectele care prezintă un interes estetic ori o valoare istorică, culturală ori ştiinţifică".

f) Convenţia asupra conservării naturii şi resurselor naturale în Asia de sud-est, semnată la Kuala Lumpur, la 9 iulie 1985, în cadrul ASEAN.

Este un document modern, angajant din punct de vedere juridic, recunoscând importanţa resurselor naturale pentru generaţiile prezente şi viitoare, precum şi legătura strânsă între conservarea şi dezvoltarea economico-socială.

Inspirându-se din strategia mondială a conservării, convenţia stabileşte două categorii de zone protejate: parcurile naţionale şi rezervaţiile. De asemenea, două capitole sunt consacrate salvgardării proceselor ecologice, cu precădere în domeniul agricol şi industrial.

Structurile instituţionale se referă, alături de instituirea unui secretariat permanent, la reuniuni ale părţilor contractante, care pot crea grupuri de lucru şi organe subsidiare.

g) Protocolul relativ la arealele special protejate ale Mediteranei, adoptat la Geneva, la 3 aprilie 1982.

A fost adoptat ca document adiţional al Convenţiei de la Barcelona pentru protecţia Mării Mediterane contra poluării (1976), iar noutatea sa constă în aceea că vizează în mod expres crearea de areale special protejate, cuprinzând areale marine şi mediul său. Angajamentul principal al statelor contractante este acela de a crea areale protejate şi de a desfăşura acţiunile necesare pentru a le asigura protecţia şi, după caz, restaurarea acestora.

h) Convenţia Benelux în materie de conservare a naturii şi protecţia peisajelor, semnată la Bruxelles, la 8 iunie 1982, deşi de o aplicabilitate restrânsă la cele trei ţări componente ale asociaţiei, cuprinde unele elemente deosebit de importante. Astfel, documentul defineşte trei concepte esenţiale: mediul natural, zona naturală şi peisaj, stabileşte ca modalităţi de cooperare: armonizarea principiilor, politicilor cu legislaţiile şi reglementările în materie, schimbul de informaţii, date ştiinţifice, etc., acordă un statut juridic special de protecţie a zonelor transfrontaliere.

i) Protocolul de acord privind conservarea resurselor naturale comune, semnat la Khartoum, la 24 ianuarie 1982, are ca părţi doar trei state africane: Uganda, Sudanul şi Zairul. Statele contractante se angajează să consacre o atenţie specială resurselor naturale comune (art.1), interzicerii prelevărilor de animale aparţinând zonelor protejate (art.2), urmăririi tuturor celor care deţin obiecte provenind din specii astfel protejate (art.4) etc.

4. Reglementări tinzând la conservarea de specii ori grupuri de specii de animale determinate

O serie de tratate în materie vizează salvarea unor specii determinate - vigonia, ursul alb - ori grupuri de specii: balene, foci, păsări. În concret, multe dintre ele au o deschidere regională, datorită localizării speciilor în cauză; de asemenea, toate reglementările privesc specii de animale, conservarea florei sălbatice nefăcând până acum obiectul unor asemenea instrumente.

a) Reglementarea internaţională a vânătorii de balene.

Balenele reprezintă una dintre primele specii marine care a fost supusă supraexploatării şi consecinţelor sale. Reacţia comunităţii internaţionale la acest fenomen a venit relativ târziu; în 1931 o primă convenţie, intrată în vigoare la 16 ianuarie 1935, tindea să limiteze degradarea prin protejarea a două specii special ameninţate şi căutarea de a raţionaliza vânătoarea: interdicţia de a împuşca tineret şi mamele cu pui, folosirea cea mai completă a balenelor ucise etc.

Următoarea Convenţia pentru reglementarea vânătorii de balene, adoptată la 2 decembrie 1946, nu este un document care vizează conservarea propriu-zisă, ci, în primul rând, exploatarea raţională a acestei resurse marine. Totuşi, în baza sa a fost instituită Comisia internaţională pentru vânătoarea balenei care a provocat numeroase modificări ale Convenţiei.

b) Protecția internațională a focilor este reglementată în prezent de mai multe documente internaționale, precum: Convenția internațională privind conservarea focilor pentru blană, în Pacificul de Nord, semnată la 9 februarie 1957, Convenția pentru protecția focilor în Antarctica (1 iunie 1972), Rezoluția Consiliului Comunităților europene (5 ianuarie 1983) etc. Sunt, totodată, și unele tratate bilaterale, precum acordul ruso-norvegian din 22 noiembrie 1957, semnat la Oslo și referitor la nord-estul Oceanului Atlantic.

c) Protecția urșilor polari și a vigoniei andine.

Prin Acordul privind protecția urșilor de la Polul Nord, intrat în vigoare în 1978, cele 5 state semnatare (SUA, Canada, Danemarca, Norvegia și fosta URSS), cu excepția cazurilor speciale, este interzisă captura ori sacrificarea urșilor albi.

Documentul prevede, de asemenea, protecția ecosistemelor din care fac parte urșii albi și care sunt necesare pentru reproducția și supraviețuirea lor. În fața pericolului de dispariție a vigoniei andine, animal vânat pentru lâna sa, printr-un acord din 1969 a fost pus sub protecție, fapt care a permis reconstituirea corespunzătoare a populațiilor. Ulterior, noi acorduri au reglementat exploatarea acestuia.

d) Protecția păsărilor. Primele reglementări în materie datează încă de la începutul secolului (Convenția pentru protecția păsărilor utile agriculturii a fost semnată la Paris, la 19 martie 1902). Următoarea convenție, mult mai cuprinzătoare decât prima, a fost semnată tot la Paris, la 18 octombrie 1950, și se referea în general, la protecția păsărilor.

5. Reglementarea comunitară europeană

Prin directiva nr.79/409/CEE din 1979 a Consiliului Comunității s-a stabilit un program complex pentru protecția păsărilor migratoare care trăiesc în stare sălbatică și în habitatele lor. Pe această bază, statele comunitare se obligă să adopte toate măsurile necesare pentru menținerea populației tuturor speciilor de păsări care trăiesc, în mod natural, în stare sălbatică pe teritoriul "celor 12" la un nivel care să corespundă exigențelor ecologice, științifice și culturale, ținând seama de cerințele economice și recreaționale.

Cu câteva excepții, statele membre interzic uciderea ori capturarea intenționate, distrugerea ori degradarea cuiburilor ori ouălor, deținerea în captivitate a păsărilor etc..

Speciile "deosebit de vulnerabile", stabilite în Anexa I, trebuie să facă obiectul unor măsuri speciale de conservare în ce privește habitatul lor. Lista inițială cuprindea 74 specii și a ajuns la 144 prin Directiva nr.85/411/CEE adoptată de Consiliu în 1985. În acest scop statele membre desemnează zona de protecție specială, în special zone umede.

Cele 72 de specii enumerate în Anexa II pot face obiectul actelor de vânătoare, cu condiția de a nu fi compromise eforturile de conservare. Documentul face apoi o distincție importantă: cele 24 de specii înscrise în Anexa

II/1 pot fi vânate pretutindeni, în timp ce cele 48 de specii enumerate în Anexa II/2 nu pot fi vânate decât în statele comunitare menționate.

Practicarea vânătorii este supusă anumitor restricții, în primul rând prin respectarea principiilor unor utilizări raționale și regularizării echilibrate din punct de vedere ecologic a acestor specii de păsări.

De asemenea, vânzarea păsărilor sălbatice este interzisă.

Directiva a fost modificată prin actul adeziunii Greciei, actul adeziunii Spaniei și Portugaliei, directiva nr.85/411/CEE a Comisiei (care a înlocuit Anexa I) și directiva nr.86/122/CEE a Consiliului (care a adăugat numele spaniole și portugheze ale speciilor figurând în anexă).

6. Convenția asupra diversității biologice, semnată la 5 iunie 1992, în cadrul conferinței ONU privind mediul și dezvoltarea (Rio de Janeiro, iunie 1992) are ca obiective definitorii "conservarea diversității biologice, utilizarea durabilă a elementelor sale și împărțirea justă și echilibrată a avantajelor ce decurg din exploatarea resurselor genetice, în special printr-un acces satisfăcător la resursele genetice și la un transfer corespunzător de tehnici pertinente, ținând cont de toate drepturlie asupra acestor resurse și tehnicilor și datorită unei finanțări adecvate" (art.1)[10].

Plecând de la constatarea că, astăzi, conservarea biodiversității reprezintă o preocupare comună a întregii umanități, documentul stabilește, ca principiu director, cel potrivit căruia statele au dreptul suveran de a explora propriile lor resurse conform politicilor lor în materie de mediu și au îndatorirea de a face astfel încât activitățile exercitate în limitele jurisdicției ori sub controlul lor să nu cauzeze pagube mediului în alte state ori în regiuni nesupuse nici unei jurisdicții naționale (art. 3).

După identificarea elementelor constitutive ale diversității biologice care au nevoie de protecție și instituirea unui sistem de supraveghere adecvat, statele trebuie să adopte și să aplice o serie de măsuri specifice de conservare și utilizare durabilă a acestora.

Astfel, ca măsuri generale sunt prevăzute, în acest sens, elaborarea de strategii, planuri ori programe naționale sau adopterea celor deja existente alături de integrarea conservării și utilizării durabile a diversității biologice în planurile, programele și politicile sectoriale ori intersectoriale pertinente (art.6).

---

[10] În înțelesul convenției se utilizează, printre altele, următoarele definiții:

- biotehnologie=orice aplicație tehnologică care utilizează sisteme biologice, organisme vii, ori derivate din acestea pentru a realiza ori modifica produse ori procedee la folosințe specifice;
- diversitate biologică=variabilitatea organismelor vii indiferent de origine, inclusiv, între altele, ecosistemele terestre, marine și alte ecosisteme acvatice și complexele ecologice din care fac parte;
- resurse biologice=resursele genetice, organismele ori elementele acestora, populațiile ori orice alte elemente biotice ale ecosistemelor având o utilizare ori o valoare afectivă ori potențială pentru umanitate;
- resurse genetice=materilul genetic cu o valoare afectivă ori potențială;
- utilizare durbilă=folosirea elementelor constitutive ale biodiversității de o manieră și într-un ritm care să nu antreneze sărăcirea pe termen lung și să salveze astfel potențialul acestora pentru satisfacerea nevoilor și aspirațiilor generațiilor prezente și viitoare.

Ca metode principale sunt consacrate: conservare **in situ** (conservarea ecosistemelor şi habitatelor naturale şi menţinerea şi reconstituirea populaţiilor viabile de specii în mediul lor natural şi, în cazul speciilor domestice şi cultivate, în mediul unde s-au dezvoltat caracterele lor distinctive) şi conservarea **ex situ** (conservarea elementelor constitutive ale biodiversităţii în afara mediului lor natural).

Referitor la prima metodă sunt prevăzute, ca măsuri apropiabile de părţile contractante, printre altele: stabilirea unui sistem de zone protejate ori de zone unde trebuie luate măsuri speciale de conservare, elaborare, dacă este necesar, pentru alegerea, crearea ori gestiunea zonelor protejate, promovarea unei dezvoltări durabile şi raţionale din punct de vedere ecologic în zonele adiacente zonelor protejate, în vederea consolidării protecţiei acestora din urmă, respectarea, prezervarea şi menţinerea cunoştinţelor, inovaţiilor şi practicilor tradiţionale, care reprezintă interes pentru conservarea şi utilizarea durabilă ale biodiversităţii (art.8).

În privinţa conservării ex situ, statele trebuie să adopte, în primul rând, pentru a completa măsurile de conservare in situ o serie de reglementări vizând conservarea elementelor constitutive ale biodiversităţii, de preferinţă în ţările lor de origine; stabilirea şi întreţinerea de instalaţii de conservare; adaptarea de măsuri în vederea asigurării reconstrucţiei şi regenerării speciilor ameninţate şi reintroducerii lor în habitatul natural ş.a. (art.9).

În sfârşit, utilizarea durabilă a elementelor constitutive ale diversităţii biologice este urmărită prin integrarea consideraţiilor relative la conservarea şi folosirea durabilă a biodiversităţii în procesul decizional naţional, protejarea si încurajarea uzajului cutumiar, tradiţional al resurselor biologice, ajutorarea populaţiilor locale în acest sens, cooperarea puterilor publice şi sectorului privat în domeniu.

Prevederi speciale se referă la măsurile incitative, cercetare şi formare, educarea şi sensibilizarea publicului, studiile de impact, reducerea efectelor nocive, schimbul de informaţii şi cooperarea tehnică şi ştiinţifică.

O problemă mult disputată o constituie accesul la resursele genetice, pe de o parte, şi accesul la tehnologie şi transferul acesteia, pe de alta.

În privinţa primului aspect, reafirmând suveranitatea statelor asupra resurselor naturale şi puterea de a determina accesul la resursele genetice, care le aparţine, conform legislaţiei naţionale, Convenţia prevede obligaţia fiecărei Părţi Contractante de a depune eforturile necesare în vederea creării condiţiilor proprii de a facilita accesul la resursele genetice în scopul utilizării lor ecologice raţionale de alte state contractante şi de a nu impune, în acest sens, restricţii contrare obiectivelor documentului (art. 15).

Totodată, fiecare Parte Contractantă, recunoscând că tehnologia include şi biotehnologia, se angajează să asigure şi ori să faciliteze celorlalte Părţi Contractante accesul la tehnologiile necesare conservării şi utilizării durabile ale diversităţii biologice (art.15).

O prevedere importatntă este cea referitoare la relaţiile Convenţiei cu alte convenţii internaţionale. În acest sens, art. 22.1 stabileşte faptul că dispoziţiile acesteia nu modifică cu nimic drepturile şi obligaţiile decurgând pentru o Parte Contractantă dintr-un acord internaţional existent în afară dacă " exerciţiul

acestor drepturi ori respectarea acestor obligații cu cauze serioase produc daune diversității biologice ori constituie o amenințare pentru aceasta".

Din punct de vedere instituțional, este stabilită o structură formată din: Conferința părților, Secretariatul și un organ subsidiar însărcinat să furnizeze avize științifice, tehnice, tehnice și tehnologice.

În sfârșit, un regim special urmează reglementarea diferendelor. În acest sens se stabilește că în caz de diferend între părți privind interpretarea ori aplicarea Convenției se va căuta o soluție pe calea negocierilor.

Dacă nu se ajunge astfel la un acord se va face apel la bunele oficii ori la medierea unei terțe părți.

De asemenea, statele părți pot recurge la arbitraj (în condițiile procedurii reglementate în Anexa 2 a Convenției) ori pot supune diferendul Curții Internaționale de Justiție.

7.Conservarea diversității biologice

Diversitatea biologică constituie una dintre resursele naturale cele mai vaste, dar și cea mai expusă degradării și chiar dispariției. Degradarea sa este una din problemele cele mai presante ale mediului și dezvoltării.

La nivel internațional s-a format un consens asupra necesității conservării diversității biologice; format treptat, mai ales sub influența comunității științifice mondiale, și exprimat în plan juridic printr-o serie de reglementări în materie[11].

Este vorba, mai întâi, de documentele adoptate de Conferința ONU privind mediul uman, de la Stockholm (iunie 1972), urmate de Carta Mondială a Naturii, adoptată de Adunarea Generală a Națiunilor Unite, la 28 octombrie 1982 și, mai ales, de Convenția asupra biodiversității, adoptată în cadrul Conferinței ONU privind mediul și dezvoltarea, de la Rio de Janeiro (iunie 1992).

Conform art.2 al Cartei naturii "viabilitatea genetică a Terrei nu va fi compromisă; populația fiecărei specii, sălbatice ori domestice va fi menținută cel puțin la nivelul necesar pentru a le asigura supraviețuirea; habitatele necesare în acest scop vor fi salvate". Faptul că este vorba de restricții acceptate voluntar, în numele bunului comun, demonstrează existența acestui consens.

Astfel, numărul crescând de convenții având ca obiect conservarea diversității biologice, crearea PNUE, acțiunea UNESCO, în special în cadrul programului MAB și al altor organisme internaționale (FAO, CEE/ONU, Consiliul Europei, CEE, OUA, OEA) constituie manifestări concrete de existență a unui consens al statelor fondat pe principii universal acceptate.

Totodată, acest consens se traduce în legislațiile internaționale prin măsuri de conservare eficace și ca statele, acceptând a se obliga ele însele, prin reguli juridice, și să le aplice.

Obligația statelor și îndatorirea cetățenilor în materie de conservare a diversității biologice nu pot fi separate de contextul economic și social în care trebuie să se exercite. Pentru aceasta este necesară elaborarea și aplicarea de strategii naționale de conservare al cărui obiect să fie integrarea imperativelor conservării cu cele ale dezvoltării economice.

---

[11] Asupra problemei a se vedea: Cyril De Klemm, La conservation de la diversiteé biologique: obligation des Etats et devoir des citoyens, în "Revue juridique de l'environnement", Lyon, nr.4/1989, nr.397 și următoarele.

PARTEA A TREIA: COOPERAREA INTERNAȚIONALĂ PENTRU PREVENIREA ŞI COMBATEREA POLUĂRILOR

CAPITOLUL VIII REGIMUL JURIDIC AL POLUĂRII TRANSFRONTALIERE

1. Noțiune

O chestiune preliminară abordării problematicii în conținutul său o constituie precizarea noțiunilor de " poluare " şi a celei de " transfrontalieră " .

În ce priveşte primul termen, definiția sa s-a impus prin Recomandarea din 14 noiembrie 1974 a Consiliului OCDE, relativă la principiile poluării transfrontaliere, reluată cu mici modificări şi în alte texte internaționale.

Potrivit documentului " se înțelege prin poluare introducerea de către om, direct ori indirect, de substanțe ori de energie în mediu, care antrenează consecințe prejudiciabile de natură a pune în pericol sănătatea umană, a vătăma resursele biologice şi sistemele ecologice, a aduce atingere agrementelor ori a jena alte utilizări legitime ale mediului. Referitor la termenul de "transfrontalier" şi-a găsit o definiție larg acceptată tot în documentele OCDE şi apoi în Convenția de la Geneva din 13 noiembrie 1979, în cadrul căreia "expresia poluare atmosferică transfrontalieră la lungă distanță desemnează poluarea atmosferică a cărei sursă fizică este situată total ori în parte într-o zonă supusă jurisdicției naționale a unui stat şi care exercită efecte prejudiciabile într-o zonă supusă jurisdicției unui alt stat, la o distanță la care nu este în general posibil să se distingă aporturile surselor individuale ori ale grupelor de surse de emisie" .

După cum se poate observa din aceste definiții fenomenul transfrontalier ar implica prezența a două state: "poluatorul" şi "poluatul" , fiind excluse zonele care nu sunt supuse nici unei jurisdicții statale: marea liberă, spațiul cosmic etc.

Totuşi, ele trebuie completate cu principiul 21 al Declarației Conferinței Națiunilor Unite asupra mediului (Stockholm, 1972) care reafirmă, alături de dreptul suveran al statelor de a exploata propriile resurse naturale, datoria de a evita ca prin activitățile exercitate în limitele jurisdicției lor şi sub controlul lor să

provoace pagube mediului altor state sau în regiuni care nu intră sub nici o jurisdicție națională.

Chiar pornind de la această definiție se poate abserva că documentul "inovează" în raport cu dreptul internațional general. Astfel, dacă în mod tradițional se caută legătura de cauzalitate între actul de poluare şi prejudiciu, acum nu se cunoaşte cine este autorul poluărilor, ca atare, singura soluție rămâne să se caute diminuarea emisiilor poluante în globalitatea lor, iar pentru a ajunge la acest rezultat este nevoie ca statele să colaboreze în mod adecvat.

2. Reguli de drept internațional aplicabile

Potrivit normelor dreptului internațional tradițional, orice stat exercită o competență exclusivă asupra teritoriului său, în situația în care acte desfăşurate pe teritoriul unui stat - ori cel puțin care îşi au originea aici - cauzează pagube ori atingeri suveranității asupra teritoriului altora, asistăm la un conflict între drepturile celor două state. Este schema clasică a poluării transfrontaliere. Acest conflict poate fi privit din două perspective: cea a statului al cărui teritoriu este la originea poluării (care poate susține teza suveranității absolute asupra teritoriului său) şi cea a statului victimă (care reclamă dreptul de a nu suferi pagube).

2.1. Pretenția statului poluator la suveranitatea absolută. Din punct de vedere istoric aceasta îşi are originea în "doctrina Harmon" . Harmon a exprimat într-un aviz emis într-o dispută dintre SUA şi Mexic punctul de vedere că Guvernul mexican nu avea nici un drept de a protesta contra prizelor de apă în fluviul de frontieră Rio Grande, efectuate pe teritoriul american şi care diminuau cantitatea de apă primită de Mexic şi produceau astfel pagube agricultorilor mexicani. În opinia oferită Departamentului de stat american, Harmon a susținut că regulile, principiile şi precedentele dreptului internațional nu impun nici o obligație ori responsabilitate în acest sens SUA, iar problema care se pune este aceea de a şti dacă a ține seama de reclamațiile mexicane era o chestiune politică şi nu de drept.

Practica internațională a condamnat aproape unanim această doctrină unilaterală de soluționare a unui conflict de suveranitate.

2.2. Regula care interzice abuzul de drept. O primă soluție constă în a recunoaşte dreptul statului "poluator" la exclusivitatea competențelor sale, cu completarea că trebuie totuşi supuse unei reguli superioare de drept internațional, cea care interzicea exercitarea abuzivă a acestui drept. Este admis unanim că principiul care interzice abuzul de drept, a cărui origine urcă în dreptul roman şi care există în toate sistemele juridice, face parte dintre principiile generale de drept. În acelaşi timp, după cum este cunoscut, dezvoltarea urmată de acest principiu în acelaşi domeniu - de exemplu, condamnarea poluării transfrontaliere în numele interdicției abuzului de drept -poate da naştere la o nouă regulă specifică de drept internațional care să interzică direct aceste poluări, fără a

recurge la suportul teoriei abuzului de drept. O nouă soluție deci: existența unei reguli autonome.

2.3. Dreptul statului de a nu suferi pagube. Și statul victimă are plenitudinea și exclusivitatea competențelor suverane; el are dreptul ca teritoriul său să fie respectat. Acest drept nu este mai puțin absolut decât cel al altui stat de a folosi teritoriul său.

Soluția constă în concilierea celor două drepturi aparent opuse.

3. Reguli specifice relative la poluările transfrontaliere

Pe cale cutumiară și uneori chiar prin intermediul convențiilor în materie s-au formulat o serie de reguli specifice poluărilor transfrontaliere, afirmate sau confirmate ca norme și principii de drept.

a) Practica internațională și documentele în materie au formulat principiul potrivit căruia statele au dreptul suveran de a exploata propriile lor resurse, potrivit propriilor lor interese și obligația de a acționa astfel încât activitățile executate în limitele jurisdicției lor naționale ori sub controlul lor să nu cauzeze pagube mediului în alte state ori în regiunile nesupuse unei jurisdicții naționale;

b) Principiul cooperării internaționale în soluționarea problemelor protecției mediului este exprimat sub diferite forme, atât de către texte neobligatorii, cât și prin dispoziții convenționale.

c) Principiul potrivit căruia statele trebuie să informeze de urgență alte state susceptibile de a fi afectate de orice situație ori de câte ori un eveniment ar putea cauza brusc efecte prejudiciabile mediului lor (obligația de informare în caz de situație critică).

Fundamentul acestei reguli se găsește în dreptul internațional general și este ilustrat atât de practica judiciară, cât și de texte convenționale.

d) Îndatorirea de asistență a unui străin al cărui mediu cunoaște o situație critică consacrată, într-o manieră deosebit de generală, de majoritatea dispozițiilor convenționale care prevăd obligația de informare.

e) Un stat care urmărește să întreprindă sau să autorizeze activități susceptibile de a avea efecte sensibile asupra mediului unui alt stat trebuie să-l informeze pe acesta și trebuie să îi transmită detaliile pertinente ale proiectului, în măsura în care este vorba de informații și date a căror comunicare nu este interzisă prin legislația națională ori de tratatele internaționale aplicabile.

f) Complementul natural al informării prealabile asupra proiectelor care ar putea cauza efectele prejudiciabile mediului este reprezentat de consultările reciproce și permanente.

Aceste reguli fundamentale și-au găsit expresia în o serie de documente internaționale referitoare la poluarea diferiților factori de mediu (precum Convenția asupra poluării atmosferice transfrontaliere pe distanțe lungi).

Importantă ar fi, desigur, consacrarea lor la nivel global, printr-o convenție care să stabilească regimul juridic general al protecției și conservării mediului.

4. Evaluarea impactului asupra mediului în context transfrontalier

Instituția fundamentală a studiului de impact ecologic si-a găsit consacrarea juridică la nivel internațional prin Convenția privind evaluarea impactului asupra mediului într-un context transfrontalier, adoptată la Espoo (Finlanda) la 25 februarie 1991 şi intrată în vigoare la 10 septembrie 1997. Obiectul documentului îl constituie promovarea unei dezvoltări raționale din punct de vedere ecologic şi durabile prin aportul informațiilor privind incidentele reciproce ale activităților economice şi efectele lor asupra mediului, în particular într-un context transfrontalier. În acest sens, Convenția precizează drepturile şi îndatoririle Părților în ceea ce priveşte efectele transfrontaliere ale diferitelor activități şi fixează proceduri vizând asigurarea luării în considerație a factorilor de mediu în procesul decizional. De asemenea, ea stipulează că o evaluare a impactului asupra mediului trebuie întreținută conform dispozițiilor pe care le prevede, pentru orice activitate preconizată de către un stat parte care ar putea avea un impact imporatnt asupra zonei aparținând jurisdicției unei alte părți. Activitățile considerate ca fiind succeptibile să aibă un impact ecologic imporatnt sunt enumerate în Anexa I a Convenției.

Planificarea este considerată un mijloc de coordonare a activităților cu impact asupra mediului fizic, economic şi social în diferite sectoare, în perspectiva definirii unei politici de dezvoltare acceptabilă pentru toți, şi, față de aceasta, Convenția reprezintă o abordare integrală. Situația particulară a zonelor frontaliere reclamă soluții adoptate la specificitățile regionale; toate acestea impun organizarea unui sistem de informare şi comunicare transfrontalieră, pentru definirea unei strategii comune de dezvoltare.

Documentul consacră o politică anticipativă, cerând părților să realizeze evaluarea impactului asupra mediului conform prevederilor sale, la statutul de proiect al activităților propuse şi solicită ca acestea să se preocupe de a aplica principiile evaluării impactului ecologic politicilor, planurilor şi programelor.

5. Regimul juridic al poluării atmosferice transfrontiere. Sub raportul conținutului său, Convenția de la Geneva (13 noiembrie 1979, intrată în vigoare în 1983) asupra poluării transfrontiere pe distanțe lungi consacră patru principii fundamentale ale cooperării internaționale în domeniu. Primul se referă la angajamentul părților contactante de a se strădui să limiteze şi, în măsura posibilului, să readucă în mod treptat şi să prevină poluarea atmosferică, inclusiv poluarea atmosferică transfrontiere pe distanțe lungi (art. 2). Pentru combaterea emisiilor de poluanți atmosferici statele-părți vor elabora, pe calea schimbului de informații, consultații şi activități de cercetare şi de supraveghere, politici şi strategii adecvate (art 3.) şi vor face schimburi de informații şi păreri (art.4). Ele

trebuie, de asemenea, să se consulte dacă un stat este bănuit că poluează mai mult în detrimentul altor țări.

O importnață deosebită o reprezintă preocuparea semnatarilor de a pune în practică şi lărgi Programul cercetat de supraveghere continuă şi de evaluare pe distanțe lungi a poluanților atmosferici în Europa. În cadrul consilierilor guvernamentali ai țărilor CEE şi ONU pentru problemele mediului s-a constituit organul executiv al Convenției, care se reuneşte o dată pe an.

După intrarea sa în vigoare în 1983, Convenția a fost completată prin şapte protocoale specifice, dintre care şase prescriu obiective şi măsuri vizând stoparea şi reducerea poluării atmosferice transfrontiere. Trei dintre aceste protocoale privesc poluanții atmosferici acidifianți: protocoalele asupra sulfului din 1985 şi 1994 şi protocolul asupra oxidului de natriu din 1988. Cel de-al patrulea se referă la reducerea emiterilor de compuşi organici volatili (COV) şi vizează reducerea concentrației de ozon troposferic. În mod concret, Protocolul privind sulful, de exemplu, stabileşte în sarcina statelor-părți să stopeze şi să reducă emisiile de sulf în scopul de a proteja sănătatea şi mediul de orice efect nociv, conform unui calendar şi niveluri de emisii precise. Alte valori limită de emisii vor fi atinse în mod prospectiv, documentul definind în diferitele sale anexe tehnice conținutul în sulf acceptate pentru produsele de refinărie şi sugerează diverse tehnici de luptă contra emisiilor de sulf provenind din surse fixe.

Ultimele două protocoale au fost semnate la 24 iunie 1998 la Aarhus (Danemarca) şi se referă la poluanții organici persistenți şi, respectiv, la metalele grele. După ce îşi stabilesc ca obiectiv prevenirea, reducerea şi stoparea poluărilor cu poluanți specifici în cauză, cele două documente stabilesc obligațiile fundamentale ale statelor-părți în această privință şi o serie de măsuri instituționale. S-a creat un ansamblu convențional care aduce o serie de inovații importante. În acest mod este vorba, mai întâi, de faptul că se adoptă o convenție-cadru foarte puțin constrângătoare, care enunță principiile fundamentale în materie, dar mai ales invită statele să coopereze pentru a umple acest cadru cu un conținut mai precis. Apoi statele-părți se angajează într-un proces continuu de negocieri, al cărui punct de plecare şi nu şi de sosire, cum se întâmplă de obicei, este încheierea Convenției de la Geneva. În sfârşit, dorința unor state de a accelera procesul de aplicare a obligațiilor asumate înainte de data limită prevăzută constituie, de asemenea, un fenomen nou în viața internațională.

Această nouă tehnică a fost expusă pe larg pentru a soluționa problema poluării aerului extinsă la dimensiune planetară, o dată cu recunoaşterea necesității protejării pădurii de ozon atmosferic. Aceste preocupări şi-au găsit expresia juridică în încheierea, la 22 martie 1985, la Viena a Convenției privind protecția stratului de ozon. Concepută ca un document-cadru, Convenția stabileşte bazele juridice ale unei cooperări sistematice între state, în special în privința factorilor care modifică ori sunt susceptibili să modifice stratul de ozon. Astfel,

pentru aceasta sunt stipulate o serie de obligaţii generale, precum: cooperarea prin intermediul observaţiilor sistematice, cercetării şi schimbului de informaţii pentru o mai bună înţelegere şi evaluare a efectelor activităţilor umane asupra stratului de ozon şi efectelor asupra sănătăţii umane şi a mediului provenite în modificarea stratului de ozon (art. 2.2. a); adoptarea de măsuri legislative, administrative şi de cooperare politică pentru controlul, limitarea, reducerea sau prevenirea activităţilor umane sub jurisdicţia sau controlul lor, cu impact asupra stratului de ozon (art. 2.2. b); cooperarea în formularea măsurilor, procedeelor şi standardelor pentru implementarea convenţiei ş.a.. Sunt iniţiate programe sistematice şi de cercetare, de cooperare în domeniile juridic, ştiinţific şi tehnic. În 1987, la 16 septembrie, la Montreal a fost semnat Protocolul privind substanţele care epuizează stratul de ozon, care a detaliat şi precizat obiectivele şi măsurile Convenţiei de la Viena, în special în privinţa anumitor orofluorocarboni şi haloni responsabili în mare parte de rarefierea ozonului atmosferic[12]. Diminuarea producţiei şi a consumului acestora este eşalonată pe etape astfel încât să se ajungă, cu unele excepţii, la o reducere de 50% în 1999.

Cum după semnarea Protocolului de la Montreal problema diminuării stratului de ozon a evoluat prin apariţia unor "găuri" deasupra Antarcticii, negocierile au continuat, ajungându-se în urma a cinci conferinţe de revizuire la adoptarea a două amendamente: primul, în 29 iunie 1990 la Londra, secundul în noiembrie 1992 la Copenhaga, în baza cărora s-a decis în 2000 să înceteze orice producţie şi consum de CFC şi marea majoritate a gazelor distrugătoare pentru stratul de ozon, iar cele de haloni fiind interzise din 1994. Cu aceste amendamente ţările din Nord au acceptat pentru prima dată de a ajuta financiar pe cele două din Sud pentru ca acestea să poată face faţă obligaţiilor ce le revin din Protocolul de la Montreal.

[12] România a aderat la Convenţia de la Viena privind protecţia stratului de ozon şi la Protocolul de la Montreal şi a acceptat Amendamentul la Protocolul de la Montreal privind substanţele care apuizează stratul de ozon, adoptat de cea de-a doua reuniune a părţilor, de la Londra, din 27-29 iunie 1990 prin Legea nr. 84 din decembrie 1993.

CAPITOLUL IX
COOPERAREA ŞI REGLEMENTAREA SECTORIALĂ

Datorită particularităților protecției diverşilor factori de poluare şi a diversității surselor de poluare reglementările şi cooperarea internațională s-au concentrat asupra unor mari domenii precum: mediul marin, apele continentale, atmosfera etc.

În acest sens s-au afirmat deja, pe de o parte, tehnici juridice comune, aplicabile mai ales pentru realizarea regimului general de protecție, precum şi reguli specifice pentru fiecare domeniu.

1. Tehnici juridice comune

Printre acestea, documentele şi practica internațională au acreditat în principal:

a) Regimul de autorizare, care constă în interzicerea anumitor activități dacă autoritățile competente nu le acordă un permis. Acesta poate fi de ordin general, privind o activitate determinată ori specifică, eliberat pentru un caz precis (cum face art.4 al Convenției asupra prevenirii poluării mărilor rezultate din imersia deşeurilor, din 29 decembrie 1972);

b) Tehnica juridică a listelor de substanțe interzise emisiunii ori deversării lor deosebit de răspândită în ce priveşte apele marine şi continentale (Convenția relativă la protecția Rhinului împotriva poluării chimice, Bonn, 3 decembrie 1976, directivele CEE etc.);

c) Norme tehnice ecologice care pot fi (potrivit unei clasificări a OCDE):

1. Norme de calitate a mediului care fixează nivelurile maximale admisibile ale poluării în mediile receptoare (aer, apă, sol); pot varia după utilizarea mediului dat.

2. Norme de emisie, având ca obiect de a specifica cantitatea poluanților, ori concentrația lor în diferite elemente, putând fi eliminate într-o sursă dată; frecvent mediul este determinat: ape de suprafață ori de mare, aerul etc. Emisia de substanțe poluante poate fi măsurată prin unitatea de timp ori în cursul unei operații date.

3. Norme de procedeu, urmăresc definirea unui anumit număr de specificații la care trebuie să răspundă instalațiile fixe astfel, poate fi impus unei uzine un anumit procedeu de producție, în funcție de obiectivele de protecție (mediului). Spre deosebire de normele de emisie, cele de procedeu sunt considerate ca statuând obligații de mijloace şi nu lasă poluatorului libertatea de alegere a procedeelor de reducție a emisiilor.

4. Normele de produse tind a fixa, fie proprietăţile fizice şi chimice ale unui produs (de exemplu, un produs farmaceutic, fie reguli privind condiţionarea, ambalajul ori prezentarea produsului (produsele toxice) fie, în sfârşit, limitele la emisiile poluante susceptibile de a fi degajate în cursul utilizării (de pildă, gazele de eşapament ale autovehiculelor). În fapt, aceste norme urmăresc normalizarea produselor, utilizate frecvent în materie industrială în scopuri economice ori exprimă grija de a ocroti sănătatea umană.

Aplicarea eficace a acestor tipuri de norme, cu efecte notabile inclusiv în plan internaţional presupune armonizarea metodelor de măsură şi determinare a acestora.

I. Protecţia şi gestiunea durabilă a apei: o problemă mondială

Deşi acoperă o pătrime din suprafaţa planetei şi constituie 75 la sută din ţesuturile vii, apa rămâne o resursă naturală limitată, inegal distribuită în timp şi spaţiu. La această situaţie contribuie mai mulţi factori: repartizarea neuniformă geografic şi temporal, calitatea diversă, fenomenul masiv şi global de poluare. Ea este renovabilă (via ciclul apei), dar rezervele sale nu sunt atât de nelimitate.

Experţii preconizează că toate apele de suprafaţă vor fi consumate până în anul 2100 şi că întreaga apă disponibilă în ciclul apei Terrei va fi epuizată până în anul 2230. În fapt, apa dulce nu reprezintă decât 3 la sută din apa globului; la dispoziţia fiinţelor rămâne însă numai 1 la sută din apele dulci accesibile din lacuri, atmosferă, fluvii şi râuri.

Se estimează că, la ora actuală, circa o treime din populaţia mondială trăieşte în ţări care cunosc probleme moderate ori severe în privinţa apei şi că, până în 2025, două treimi din omenire se vor găsi în această situaţie. Circa 20 la sută din populaţia mondială nu are acces la apă salubră şi aproximativ 50 la sută nu beneficiază de un sistem de asanare adecvat. Dacă actualele tendinţe se menţin nu se va putea evita ca această situaţie să acopere totalitatea populaţiei planetei în viitorul apropiat.

În acelaşi timp, împărţirea şi utilizarea pot fi surse de conflicte între state. Este cazul, de pildă, al diferendelor existente între Israel şi vecinii săi arabi în privinţa râurilor Iordan şi Litani şi al castelului de apă al Golanului, între Pakistan şi India asupra utilizări apelor Indusului, ori cel dintre Ungaria şi Slovacia referitor la barajul hidroenergetic de la Gabcikovo de pe Dunăre.

Aşa se face că starea apei este o problemă care se manifestă la nivel mondial şi de a cărei rezolvare depinde viitorul societăţii, existenţa sa fiind indispensabilă dezvoltării. Şi aceasta în condiţiile în care schemele actuale de dezvoltare şi utilizare a resurselor de apă sunt, în cea mai mare parte, nedurabile.

Pentru a atinge obiectivele fundamentale de echitate şi durabilitate, strategiile în materie de gestiune a resurselor de apă trebuie să urmeze o serie de principii directoare în plan naţional şi internaţional. Fiind vorba de o resursă

naturală de un interes gerneral şi cu o funcţie ecologică esenţială, principiile dominante sunt cele ale echităţii, transparenţei, eficienţei şi durabilităţii. Asemenea principii şi strategii au evoluat, mai ales în privinţa conţinutului lor, o dată cu diversele conferinţe internaţionale care au urmat Conferinţei ONU privind apa, desfăşurată la Mar del Plata (Argentina) în 1997; respectiv Consultarea mondială asupra apei salubre şi asanării (New Delhi, 1990), Conferinţa internaţională privind apa şi mediul (Dublin, 1992), Conferinţa Naţiunilor Unite privind mediul şi dezvoltarea (Rio de Janeiro, 1992) şi Conferinţa interministerială asupra apei potabile şi asanării mediului (Noardwijk, Olanda, 1994) şi formează astăzi un cadru director în care trebuie să se înscrie acţiunile specifice în domeniu. Totodată, aceste principii au fost consolidate şi completate prin hotărârile şi documentele adoptate de o serie de conferinţe internaţionale desfăşurate sub egida ONU în ultimii ani ca, de exemplu, Conferinţa mondială asupra dezvolatării durabile a micilor state insulare în curs de dezvoltare (Bridgetown, Barbarade, 1994) Summitul mondial privind dezvoltarea socială (Copenhaga, 1995), Conferinţa Naţiunilor Unite asupra aşezărilor umane (Habitat II) desfaşurată la Istanbul (iunie 1996), Summitul mondial al alimentaţiei (Roma, noiembrie 1996).

Simpla enumerare a principiilor conturate pe această cale este semnificativă: gestiunea integrată şi abordarea globală, promovarea de politici de atribuire a apei vizând satisfacerea nevoilor esenţiale şi promovarea ocupării forţei de muncă şi formării de venituri, reforma instituţională (repartizarea funcţiilor de decizie, de reglementare şi de execuţie), negocieri relative la resursele hidrice transfrontaliere partajate, ameliorarea gestiunii informaţiei şi curentelor de informare, finanţarea prospectivă a serviciilor legate de apă, în special serviciile de irigare, de drenaj şi asanare.

Din perspectiva problemei care ne interesează cu prioritate, aceste documente apreciază că o strategie integrată de exploatare şi alocare eficace şi echitabilă a resurselor de apă presupune utilizarea instrumentelor economice şi reglementare concepute pentru a maximiza beneficiile nete în domeniul social. În privinţa alocaţiilor, recursul la instrumentele comerciale şi altele de ordin economic suscită din ce în ce mai mult interes în ultimii ani. Măsurile administrative şi aplicarea riguroasă a legilor şi reglementărilor sunt încă foarte răspândite în domeniu, dar mecanismele de piaţă câştigă teren.

2. Protecţia internaţională a mărilor şi oceanelor

De-a lungul timpului marea lato-sensu a jucat rolul unui mediu deosebit de important, datorită funcţiilor pe care le-a îndeplinit: mijloc de comunicaţii, pescuit (utilizări tradiţionale); în acelaşi timp au apărut noi utilizări: exploatarea fundurilor marine pentru extracţia hidrocarburilor, nodulurilor polimetalici din ocean, turismul etc. Cauzele poluării marine sunt deosebit de diverse; ele pot fi voluntare: de exemplu, imersia de deşeuri a căror eliminare pe pământ ar fi mai

dificilă ori mai costisitoare sau spălarea cisternelor petroliere în marea liberă cu aruncarea reziduurilor uleioase în mare, ori accidentale: naufragiul unui petrolier, căderea unor recipiente conținând produse toxice ori periculoase în mare.Se apreciază astfel că marea parte a deşeurilor lumii ajung în mări şi oceane, pe diverse căi (cel mai adesea fiind transportate de râuri şi fluvii), în cursul anilor `80 PNUE evaluând deversarea a 80 de miliarde de tone anual. Multe din substanțele poluante nu ajung în marea liberă, ci rămân în zonele de coastă unde degradează ori distrug numeroase zone de reproducție a peştilor, precum şi plajele. Cantități enorme de deşeuri industriale, agricole ori menajere agresează din ce în ce mai mult mediul marin şi resursele sale. Mările şi oceanele suportă, de asemenea, poluarea datorată traficului maritim şi în ultimele decenii unor forme noi ca, de exemplu, deversările de deşeuri radioactive şi incinerarea de reziduuri chimice. În funcție de acestea au evoluat şi tehnicile de reglementare.

Preocupările vizând protecția mediului mării împotriva poluării sunt relativ vechi, încă din anul 1926 o Conferință reunită la Washington, ca urmare a unei inițiative americane, luând în discuție proiectul unei convenții vizând limitarea deversărilor de amestecuri grase în mare. Din păcate însă, atât acest proiect, cât şi cel din 1935 elaborat în cadrul Societății Națiunilor, cu un conținut analog, nu au fost adoptate. Abia după cel de-al II- lea război mondial au fost realizate primele documente internaționale în materie. Abia în 1954 a fost adoptat primul document internațional angajant în materie, respectiv Convenția internațională pentru prevenirea poluării apelor mării prin hidrocarburi, modificată şi completată în 1962 şi 1969. Alte două convenții adoptate în cadrul Conferinței de codificare a dreptului mării (Geneva, 1958) au prevăzut o serie de interdicții privind, în special, poluarea prin hidrocarburi, conducte petroliere ori deşeuri radioactive. După accidentul petrolierului "Torsey-Canyon" din 1967, reglementările au urmat două planuri distincte: la nivel mondial şi în cadru regional.

În plan mondial, la 29 noiembrie 1969, au fost semnate la Bruxelles două convenții, una privind responsabilitatea civilă pentru daunele datorate poluării prin hidrocarburi, alta referitoare la intervenția în marea liberă în caz de accident care ar fi putut genera poluarea prin hidrocarburi. Punctul culminant l-a constituit adoptarea, în 1982, a Convenției privind dreptul mării.

A. Regimul general de protecție instituit de Convenția privind dreptul mării

În prezent, cadrul juridic general al cooperării internaționale referitor la protecția şi prezervarea mediului marin este stabilit de Convenția privind dreptul mării, semnată la 10 decembrie 1982, la Montego Bay, care cuprinde o parte specială consacrată acestei problematici (partea a XII-a, art.192-237), precum şi o dispoziție specifică, în art.145, vizând prevenirea poluării rezultate din explorarea şi exploatarea zonei internaționale (a bogățiilor minerale ale fundurilor marine). În afară de acestea, convenția stabileşte dreptul statului de coastă de a lupta împotriva poluării mării sale teritoriale, precum şi a zonei economice exclusive.

Se afirmă, pe bună dreptate, că documentul marchează o nouă etapă în domeniul evolutiv de protejare a mediului marin. Pentru prima dată, o convenție impune statelor semnatare o obligație generală de prevenire a poluării și de conservare a calității mediului marin. În consecință, statele trebuie să ia toate măsurile necesare compatibile cu Convenția "pentru a preveni, reduce și controla poluarea mediului marin, oricare ar fi sursa acesteia". De asemenea, ele trebuie să vegheze să nu se deplaseze riscul poluării de la o zonă la alta și de la un stat la altul. Documentul impune și îndatorirea de cooperare, deopotrivă la nivel regional și mondial, atât pentru modificarea și supravegherea riscurilor majore, cât și pentru asistență în caz de situație critică. Convenția distribuie însă aceste responsabilități în termeni foarte generali și apare, în acest context, statul de coastă, statul responsabil de port și statul de pavilion că deținînd în același timp toate puterile de intervenție.

1. Obligațiile generale și competențele statelor

Statele semnatare au o serie de obligații generale și o serie de competențe în raport cu situația lor geografică și poziția față de sursa de poluare. Astfel, ca îndatoriri, menționăm mai întâi obligația generală de a "proteja și prezerva mediul marin" (art.92); ea privește în special prevenirea poluării (ale tuturor surselor acestora) și conservarea resurselor biologice ale mării. A doua o constituie obligația de a coopera la nivel mondial și regional, în special pentru a formula și elabora reguli și norme. În acest sens sunt semnalate ca aspecte particulare: cooperarea în caz de situație critică cauzată de poluare, în supravegherea continuă a riscurilor și efectelor poluării; asistența statelor în curs de dezvoltare în domeniul științei și tehnologiei etc.

Referitor la competențele statelor în materie, Convenția distinge între: competențele statului de pavilion, statului portului și cele ale statului de coastă.

Competențele statului de pavilion. Acesta trebuie să vegheze ca navele aflate sub controlul său să respecte regulile și normele internaționale, precum și legile și regulamentele naționale stabilite conform convenției; trebuie să ia măsuri corespunzătoare de a interzice aceste nave ce ar contraveni normelor și standardelor ecologice internaționale, inclusiv cele privind concepția, construcția și dotarea navelor. Acestea trebuie să posede certificatele prescrise și trebuie să fie inspectate periodic de către organele competente.

Competențele statului portului în care se află voluntar o navă străină, constă, în principal, în aceea că acesta poate deschide o anchetă, în caz necesar, pentru a intenta o acțiune contra unei nave pentru orice acțiune de poluare efectuată în marea liberă cu încălcarea normelor internaționale; față de aruncările efectuate în apele interioare, marea teritorială ori zona economică ale altui stat, poate deschide o anchetă și intenta o acțiune numai dacă acestea au antrenat ori riscă să antreneze poluarea propriilor ape, ori la cererea statului vătămat.

Competențele statului de coastă. Acestuia i se conferă importante competențe în lupta împotriva poluării mediului marin în ce privește marea sa teritorială și zona economică exclusivă.

- Dacă nava se găsește voluntar într-un port al statului în a cărui mare teritorială sau zonă economică exclusivă se presupune că a comis o poluare prin încălcarea normelor internaționale, statul teritorial-statul portului poate intenta o acțiune contra navei;

- Nava navigând în marea teritorială încalcă regulile instituite. Statul de coastă poate trece la inspecția materială a navei pentru a stabili infracțiunea și dacă probele o justifică, poate intenta o acțiune.

- Nava navigând în marea teritorială ori zona economică exclusivă a comis o infracțiune la regulile aplicabile în zona economică. Statul de coastă poate cere navei să-i furnizeze date privind identitatea și portul de înmatriculare și în ultimul și următorul port de escală și alte date pertinente pentru a stabili infracțiunea.

B. Lupta împotriva diferitelor forme de poluare marină

1. Poluarea datorată exploatării navelor. Regimul general.

Este una dintre cele mai vechi și mai importante forme de poluare a mediului marin. Constă, mai ales, în aruncarea în mare de către exploatanții navelor a diferite reziduuri rezultate din folosirea normală a acestora, resturi petroliere, evacuarea deșeurilor, apele uzate etc. Volumul tot mai mare al acestor operații, precum și natura nouă a unor produse evacuate (ca, de exemplu, produsele plastice) au un efect poluant cumulativ, care reclamă reglementări internaționale adecvate.

Cadrul general al reglementării internaționale în materie este stabilit de Convenția privind dreptul mării, completată prin Convenția de la Londra, din 2 noiembrie 1973, privind prevenirea poluării de către nave (MARPOL), care se referă la toate sursele de poluare datorate exploatării navelor. Aceasta din urmă a fost amendată printr-un Protocol din 1978. S-a constituit astfel un ansamblu de texte, care includ și 5 anexe (care cuprind dispoziții referitoare atât la construcția navelor, cât și la unele metode de exploatare vizând reducerea poluărilor prin hidrocarburi) cunoscut sub numele de MARPOL 73/78.

Toate aceste reglementări și măsurile prevăzute privesc limitarea, pe cât posibil, a poluării produse de nave, în special prin exploatarea "curată"; prevenirea accidentelor și acțiunea corespunzătoare în caz de urgență, asigurarea securității operațiilor pe mare, prevenirea deversărilor de deșeuri etc.

1.1. Reducerea poluărilor prin hidrocarburi. Primul document internațional în materie a fost "Convenția privind prevenirea poluării prin hidrocarburi aruncate în mare", adoptată în 1954. Aceasta s-a referit, în principal, la deversările voluntare ori legate de exploatarea curentă a navelor-cisternă.

Ulterior, „Convenția internațională asupra intervenției în marea liberă în caz de accident antrenând ori putând să antreneze o poluare prin hidrocarburi" (intrată în vigoare în 1975) a conferit statelor de coastă dreptul de a interveni atunci când evenimentele survenite în marea liberă riscă să provoace poluări prin hidrocarburi. La rândul său, prevăzând o indemnizare "echitabilă" a victimelor acestui tip de poluare, "Convenția internațională privind responsabilitatea civilă pentru daunele datorate poluării prin hidrocarburi" (1979) şi-a propus incitarea proprietarilor de nave de a le exploata în condiții satisfăcătoare de securitate. Dar cuantumul scăzut al îndemnizației în vederea reparării pagubelor atenuează efectul incitator al acestei convenții.

1.2. Prevenirea poluării marine prin substanțe lichide periculoase. Această formă de poluare face obiectul anexei II a Convenției MARPOL 73/78, intrată în vigoare în 1987. Documentul stabileşte prescripții obligatorii pentru toate navele care transportă produse lichide periculoase, fie în trafic național, fie internațional, în scopul de a reduce riscurile de poluare prin aceste substanțe.

1.3. Combaterea poluărilor prin substanțe periculoase solide. Două documente internaționale, respectiv "Convenția internațională pentru salvarea vieții umane pe mare (SOLAS)" şi "Codul maritim internațional al mărfurilor periculoase" stabilesc unele măsuri vizând sporirea securității navelor care transportă asemenea bunuri şi, în consecință, reducerea riscurilor de poluare. La rândul său, anexa II a Convenției MARPOL 73/78 tratează poluarea prin substanțe periculoase împachetate.

1.4. Situația apelor uzate şi a resturilor menajere. Astfel, dispozițiile anexei IV interzic aruncarea apelor uzate ori obligă tratarea lor înainte de evacuare în zonele maritime apropiate de coaste. De asemenea, Anexa V, intrată în vigoare în 1989, interzice aruncarea de materiale plastice în mare şi limitează deversările de resturi în apele de coastă şi în zonele speciale.

1.5. Combaterea poluării prin imersiunea deşeurilor. Conform definiției adoptate de Convenția privind dreptul mării, prin imersie se înțelege orice deversare deliberată de deşeuri ori alte materii de pe nave, aeronave, platforme ori alte lucrări plasate în mare, precum şi orice abordaj în mare, de pe nave, aeronave, platforme etc. Prevederile generale cuprinse în Convenția din 1982 sunt completate cu o serie de reglementări regionale. Astfel, Convenția de la Londra privind prevenirea poluării mărilor rezultată din imersia de deşeuri (1972) vizează controlul şi reglementarea internațională a aruncărilor de deşeuri şi materiale diverse. Ea interzice complet imersiunea anumitor deşeuri, deosebit de nocive pentru mediu (înscrise pe lista neagră care constituie anexa I, printre care menționăm: mercurul, materialele plastice, uleiurile minerale, compuşii organo-clorurați de cadmiu şi deşeurile puternic radioactive). Altă categorie de deşeuri susceptibile de a degrada mediul marin şi afecta sănătatea umană (bogate în arsenic, cupru, plumb şi zinc) este supusă unui regim de autorizare, prin

eliberarea, în anumite condiții, de permisii speciale. De asemenea, alte deșeuri și materii radioactive decât cele înscrise pe lista anexei I pot face obiectul imersiei pe baza unei autorizații eliberate de state, în condițiile recomandate de AIEA. Întrucât statele eliberează permisele de imersie și tot ele controlează respectarea Convenției, efectele acestor măsuri sunt diminuate în practică.

Documentul cuprinde, totodată, reguli referitoare la controlul incinerării deșeurilor la bordul navelor.

2. Poluarea de origine atmosferică ori transatmosferică. Regimul juridic de prevenire și combatere a acestui tip de poluare marină este stabilit, în principal, de două articole ale Convenției privind dreptul mării. Astfel, potrivit art.212, în scopul de a preveni, reduce ori combate poluarea mediului marin de origine atmosferică ori transatmosferică statele vor adopta legi și regulamente aplicabile spațiului aerian asupra căruia exercită suveranitatea, precum și navelor aflate sub pavilionul lor ori navelor ori aeronavelor înmatriculate de acestea. Acestea trebuie, de asemenea, să adopte toate măsurile care pot fi necesare pentru prevenirea, reducerea și combaterea acestei poluări. În domeniul internațional se prevede cerința intensificării preocupărilor de a adopta reguli și norme regionale și mondiale (art.212). Statele trebuie, totodată, să asigure aplicarea măsurilor astfel adoptate, inclusiv regulile și normele internaționale în materie.

Și convențiile relative la mările regionale enunță principiul potrivit căruia statele trebuie să ia toate măsurile necesare pentru prevenirea, reducerea și combaterea acestei forme de poluare.

3. Poluarea rezultată din explorarea și exploatarea solului și subsolului fundului mărilor și oceanelor. Convenția privind dreptul mării prevede măsurile pe care trebuie să le adopte statele, separat sau conjugat, pentru a limita, pe cât posibil, "poluarea provenind de la instalațiile ori obiectele utilizate pentru explorarea ori exploatarea resurselor naturale ale solului și subsolului fundului mărilor și oceanelor, în particular măsuri vizând a preveni accidentele și a face față cazurilor de urgență, a asigura securitatea operațiunilor în mare și a reglementa concepția, construcția, echipamentul, exploatarea acestor instalații ori obiecte și compoziții personalului care le sunt afectate" (art.194, alin.3c).

Alte articole întregesc regimul prevenirii și reducerii acestei poluări marine, alături de unele prevederi ale convențiilor privind mările regionale.

4. Situațiile critice sunt acele circumstanțe în care prezența ori amenințarea hidrocarburilor ori altor substanțe periculoase care poluează ori ar putea polua mediul marin constituie un pericol grav și iminent pentru coastele ori interesele conexe. Este, de exemplu, cazul "mareelor negre", cauzate de petroliere sau platforme de foraj marin: "Torrey Canyon" în 1967, "Amoco Cadiz" în 1976, platforma "Ixtoc One" în Golful Mexic în 1979 etc.

Din punct de vedere juridic, la nivel mondial nu există în domeniu decât câteva principii enunțate de Convenția dreptului mării (art.189, 199, 204 și 211

alin.7), cărora li se adaugă măsurile de securitate prevăzute prin convenţia MARPOL asupra poluării prin nave şi convenţia SOLAS pentru salvgardarea vieţii umane pe mare, adoptate la Londra la 1 noiembrie 1974. În plan regional, peste 10 convenţii stabilesc măsuri în acest sens.

Documentele în cauză stabilesc: a) acţiuni prealabile (menţionarea capacităţii fiecărui stat de a reacţiona cu eficacitate în faţa situaţiilor critice, transmiterea altor state de date indispensabile pentru orice acţiune potenţială, transmiterea textelor legale esenţiale privind problematica etc.), b) măsuri de acţiune în caz de situaţie critică (informarea altor state expuse ori organizaţiilor internaţionale competente asupra ivirii unei situaţii critice, intervenţia pentru limitarea şi înlăturarea urmărilor evenimentelor etc.).

Totodată, Convenţia asupra Regulamentului internaţional pentru prevenirea abordajelor în mare (COLREG, 1972) obligă navele statelor părţi să respecte "rutele maritime" precizate, în zonele unde există riscul de coliziuni datorită densităţii traficului şi strâmtorii pasajelor.

În plus, prin Convenţia de constituire a Organizaţiei Internaţionale de Telecomunicaţii Maritime prin Sateliţi (INMAR- SAT) şi alte documente internaţionale, prin care se urmăreşte sporirea securităţii transporturilor maritime contribuie şi la reducerea riscurilor de poluare consecutivă accidentelor de nave.

C. Programul mondial pentru protecţia mediului marin contra poluării datorate activităţilor terestre. La 3 noiembrie 1995, la Washington, 111 state au adoptat Programul mondial de acţiune pentru protecţia mediului marin contra poluării provenite din activităţi terestre. Urmărind mai ales protecţia zonelor de coastă şi maritime, documentul se bazează atât pe angajamentele cuprinse în Agenda 21 (adoptată la Rio), cât şi pe obligaţiile de prevenire şi control impuse de Convenţia ONU privind dreptul mării. El contribuie la dezvoltarea noilor abordări internaţionale de gestiune integrată a zonelor de coastă şi controlul regional al poluărilor maritime. Conceput ca un ghid teoretic şi practic, Programul conţine propuneri detaliate faţă de ansamblul poluanţilor organici proveniţi de pe insule şi propune realizarea de noi măsuri regionale axate pe dezvoltarea durabilă. Printre acestea se numără programe regionale şi naţionale de acţiune, activităţi de cooperare pentru identificarea şi evaluarea problemelor, rapoarte periodice şi strategii comune de gestiune. În privinţa cooperării internaţionale, Programul insistă asupra necesităţii ajutorului financiar şi tehnic pentru ţările în curs de dezvoltare şi încredinţează responsabilitatea de gestiune Fondului internaţional şi PNUE. Statele semnatare au adoptat şi Declaraţia de la Washington privind protecţia mediului marin contra poluării datorate activităţilor terestre, ca anexă la Programul de acţiune şi prin care îşi afirmă intenţia de a aplica aceste angajamente şi a le acorda prioritate. Se prevede, în special, elaborarea de programe de acţiune naţionale, adoptarea de măsuri preventive şi colective, favorizarea accesului la

tehnici mai puțin poluante și încurajarea cooperării, colaborării și parteneriatului la toate eșaloanele geografice. Primele rapoarte de etapă au fost realizate la începutul anului 1998 –Anul internațional al oceanelor.

D. Protecția mărilor regionale

1. Cadrul general al protecției mărilor regionale

Paralel cu aceste evoluții la nivel global s-au dezvoltat și semnificative reglementări regionale.

În anii 1960 și, în special, în urma accidentului petrolierului Torry-Canyon din 1967, care a cauzat "maree neagră" din Europa, preocupările vizând protecția mărilor față de diversele forme de poluare au marcat un puternic reviriment.

Prima convenție regională consacrată unei probleme rezultate din poluarea marină a fost semnată la Bonn, la 9 iunie 1969, și a stabilit principiile și metodele de cooperare între 8 state europene în privința combaterii poluării Mării Nordului prin hidrocarburi, extinsă în 1983 și asupra altor substanțe periculoase, urmată de convențiile de la Copenhaga (1971) încheiată între 4 țări nordice sau de la Oslo (1974) privind prevenirea poluărilor prin imersia deșeurilor într-o parte a oceanului Atlantic și Arctic.

Tot această din urmă zonă geografică este protejată de poluarea marină de origine tehnică printr-o convenție semnată la Paris, în 1974, și amendată în 1986.

În anul 1974 s-a produs o importantă inovație în reglementarea și cooperarea interstatală împotriva poluării mediului mării, prin adoptarea Convenției asupra Mării Baltice, la Helsinki, de 7 state riverane.

O importanță deosebită a avut-o lansarea de către P.N.U.E., în anul 1972, a binecunoscutului program pentru "mările regionale". Rezultatul l-a reprezentat un ansamblu de instrumente compuse, cel mai adesea, dintr-un plan și o convenție generală pentru protecția mediului marin, însoțite de protocoale consacrate unor probleme precum imersia deșeurilor, cooperare în caz de accidente, poluarea telurică etc. Primul dintre aceste ample documente a fost încheiat la 16 februarie 1976, la Barcelona, pentru protecția Mării Mediterane contra poluării, însoțit de 4 protocoale speciale[1]. (relative la prevenirea poluării mării prin operațiile de imersiune efectuate prin nave și aeronave, cooperarea în materie de luptă împotriva poluării prin hidrocarburi și alte substanțe vătămătoare în caz de situație critică, protecția mării contra poluării de origine telurică, arealele special protejate ale Mediteranei). În același sens, Consiliul CEE a adoptat Decizia nr.77/585/CEE privind protecția Mării Mediterane. Au urmat: Convenția regională de la Kuweit,

[1] Pentru această problemă, a se vedea: Al. Kiss, Droit international de l'environnement, Pedone, Paris, 1989, p.141-145; Maguelone-Dejeant-Pons, Les conventions du Programme des Nations Unies pour l'Environnement relatives aux mers regionales, AFDJ, xxx, 1987, p.690-718; Mircea Duțu, Convenția privind protecția Mării Negre împotriva poluării, în "Studii de drept românesc" nr.1/1984.

pentru cooperarea în vederea protecției mediului marin contra poluării, din 24 aprilie 1978; protocolul adițional referitor la cooperarea regională în materie de luptă împotriva poluării prin hidrocarburi şi alte substanțe vătămătoare, în caz de situație critică; Convenția de la Abidjan, din 23 martie 1981, privind cooperarea pentru protecția şi dezvoltarea mediului marin şi de coastă în Africa occidentală şi centrală; protocolul referitor la cooperarea în materie de luptă împotriva poluării în caz de situație critică; Convenția de la Lima, din 20 noiembrie 1981, privind protecția mediului marin şi arealele de coastă ale Pacificului de sud-est; Acordul de la Lima din 12 noiembrie 1981 privind cooperarea regională în lupta împotriva poluării prin hidrocarburi şi alte substanțe vătămătoare, în caz de situație critică; protocolul relativ la protecția împotriva poluării de origine telurică; protocolul adițional privind cooperarea regională în lupta contra poluării prin hidrocarburi şi alte substanțe vătămătoare; Convenția regională de la Jeddah, din 14 februarie 1982, privind conservarea mediului Mării Roşii şi Golfului Aden; protocolul relativ la cooperarea regională în materie de luptă contra poluării prin hidrocarburi şi alte substanțe vătămătoare în caz de situație critică; Convenția de la Cartagena de Indias (Columbia), din 24 martie 1983, pentru protecția şi valorificarea mediului marin în regiunea Caraibilor; protocolul asupra cooperării în materie de luptă împotriva deversărilor de hidrocarburi în regiunea Caraibilor; Convenția de la Noumea, din 24 noiembrie 1986, pentru protecția resurselor naturale şi mediului în regiunea din Pacificul de sud.

Aceste reglementări regionale s-au dezvoltat în mod diferit. În afară de cele de la Barcelona, care au creat sistemul cel mai complet, convenția regională pentru Pacificul de sud-vest cuprinde reguli mai precise referitoare la poluarea telurică, altele nu cuprind decât reguli privind situațiile critice. De altfel, acest ultim subiect este tratat în toate documentele de acest gen.

În prezent, peste 130 de state cooperează, sub diferite forme, în 11 regiuni ale lumii în vederea protecției mărilor împotriva diverselor surse şi forme de poluare.

2. Protecția Mării Negre împotriva poluării.

Aproape o treime din zonele de uscat ale Europei au legături cu Marea Neagră. Este o zonă ce include părți majore din 17 țări, 13 oraşe mari şi circa 160 milioane de oameni. Aici se varsă marile fluvii europene: Dunărea, Niprul şi Donul, iar singura legătură cu oceanele lumii este Strâmtoarea Bosfor, cu doar 70 m adâncime şi 700 m lățime, în timp ce adâncimea Mării Negre depăşeşte, în unele locuri, 2 km. Datorită acestor condiții de mediu apele Mării Negre sunt "moarte" sub adâncimea de 180 m, aceasta devenind cel mai mare bazin anoxic din lume. Întregul ecosistem este într-un proces avansat de degradare, introducerea accidentală de faună, distrugerea resurselor estetice ale litoralului, supraexploatarea resurselor sunt realități evidente. Intensificarea cooperării

subregionale şi apariţia unor noi probleme au reclamat adoptarea unui regim special de ocrotire împotriva degradării mediului marin.

În acest context, la 21 aprilie 1992, la Bucureşti a fost semnată de către reprezentanţii statelor riverane (Bulgaria, Georgia, România, Federaţia Rusă, Turcia şi Ucraina) **Convenţia privind protecţia Mării Negre împotriva poluării**, însoţită de 3 protocoale adiţionale[2]. Este vorba de un ansamblu convenţional în care regimul juridic general este stabilit de Convenţie, iar regimurile speciale de protecţie a mediului marin împotriva unor forme particulare de poluare: din surse de pe uscat, cu petrol şi alte substanţe nocive în situaţii de urgenţă şi poluarea prin descărcare, sunt prevăzute de către protocoalele adiţionale.

În spiritul reglementărilor internaţionale generale în materie, Convenţia referitoare la protecţia Mării Negre a recunoscut, în Preambul, că resursele naturale şi de agrement ale acesteia "pot fi păstrate, în primul rând, prin eforturile comune ale ţărilor riverane" şi, în consecinţă, sunt luate în considerare "caracteristicile hidrologice şi ecologice speciale ale Mării Negre şi sensibilitatea deosebită a faunei şi florei acesteia la schimbările de temperatură şi de compoziţie ale apei mării". Găsim aici o definiţie general acceptată a mării regionale ca o zonă specifică a oceanului, caracterizată printr-o anumită unitate geografică, oceanografică, halieutică, umană chiar.

În ciuda impreciziei semnificaţiilor juridice ale noţiunilor în materie, marea Neagră poate fi caracterizată ca o mare regională, semideschisă (de tip mediteranean) cu un mediu marin deosebit de vulnerabil[3].

---

[2] Ratificată de România prin Legea nr.98 din 16 septembrie 1992, publicată în "Monitorul oficial", partea I, nr.242, din 29 septembrie 1992, a intrat în vigoare la 15 aprilie 1994. Convenţia este însoţită de : Protocolul privind protecţia mediului marin al Mării Negre împotriva poluării din surse de pe uscat, Protocolul privind cooperarea în combaterea poluării cu petrol şi alte substanţe nocive a mediului marin al Mării Negre împotriva poluării prin descărcare. Asupra semnificaţiilor documentelui a se vedea şi: Mircea Duţu, **Convenţia privind protecţia Mării Negre împotriva poluării**, în revista "Studii de drept românesc", nr.1/1994, p.31-37.

[3] Potrivit experţilor, 90% din volumul total al apelor Mării Negre este lipsit de oxigen şi marea majoritate a vieţii marine este concentrată la suprafaţă, în restul de 10%. În mediul marin se deversează o enormă cantitate de poluanţi de origine fluvială, mai ales din Dunăre, Nipru şi Don. Starea sa ecologică în ansamblu şi mai ales în partea sa nord-vestică aflată sub influenţa nemijlocită a aportului de apă dulce al fluviilor este extrem de gravă şi ameninţată de un posibil colaps pe termen scurt. Toate modificările care au alterat profund starea de echilibru a ecosistemului marin s-au datorat ridicării stratului de H_2S, accentuării hipoxiei, pătrunderii unei cantităţi uriaşe de poluanţi minerali şi organici. A se vedea, în acest sens, concluziile Colocviului din 17 octombrie 1992, de la Trieste (Italia), publicate în "Europe environnement" nr.396 din 20 octombrie 1992, p.17. După accidentul de la Cernobîl, o problemă serioasă a devenit poluarea radioactivă.

2.1. Zona de aplicare a Convenției. Câmpul geografic de aplicare a Convenției cuprinde marea teritorială şi zona economică exclusivă din Marea Neagră a fiecărei părți contractante. Întocmai ca şi celelalte convenții referitoare la mări regionale (cu execpția celei de la Djeddah) şi cea de față exclude orice aplicare a prevederilor sale la apele interioare ale statelor semnatare, permițând, în schimb, protocoalelor adiționale să prevadă altfel, în funcție de obiectivele fiecăruia.

Astfel, Protocolul privind protecția mediului marin al Mării Negre împotriva poluării din surse de pe uscat se aplică şi la apele interioare față de liniile de bază de la care se măsoară lățimea mării teritoriale şi în cazul cursurilor de apă dulce, până la limita apei dulci (art.3, care preia prevederile pertinente ale Protocoalelor III şi IV ale Convenției de la Barcelona).

În termeni geografici, Convenția se va aplica la Marea Neagră propriu-zisă, având ca limită de sud linia care unește capul Kelagra şi capul Dalyan.

2.2. Câmpul de aplicare a Convenției. În vederea precizării semnificațiilor şi circumscrierii cât mai exacte a câmpului de aplicare, Convenția stabileşte înțelesurile acordate unor noțiuni ca: poluarea mediului marin, nave, descărcare şi substanță nocivă.

a) Definiția poluării mediului marin. În definirea acestui concept, Convenția preia dispozițiile art.1 alin.4 al Convenției ONU privind dreptul mării, din 10 decembrie 1982, prevăzând că "Poluarea mediului marin înseamnă introducerea de către om, direct sau indirect, de substanțe sau energie în mediul marin, inclusiv estuare, care au sau pot avea ca rezultate asemenea efecte dăunătoare cum sunt vătămarea resurselor vii şi a vieții marine, pericole pentru sănătatea omului, obstacole pentru activitățile pe mare, inclusiv pescuitul şi alte folosințe legitime ale mării, degradarea calității de folosință a apei mării şi deteriorarea condițiilor de agrement" (art.II.1.). Din păcate, documentul nu a reflectat întreaga viziune a Convenției dreptului mării în această privință, rezumându-se la termenii art.1 alin.4. Într-adevăr, aceasta a lărgit, prin art.196, semnificațiile termenului de poluare ca acoperind şi poluarea mediului marin rezultând din "utilizarea tehnicilor" fără a preciza despre ce tehnici este vorba, precum şi "introducerea intenționată ori accidentală într-o zonă a mediului marin de specii străine ori noi, care ar putea provoca schimbări considerabile şi vătămătoare".

b) Nave, descărcare, substanță nocivă. Pentru scopurile convenției, **nave** înseamnă navele de deplasare pe mare de orice tip. Acest termen include navele cu elice, vehiculele cu pernă de aer, submarine, mijloace plutitoare, indiferent dacă sunt sau nu autopropulsate, platformele şi orice alte construcții amplasate pe apă. Aeronavele reprezintă orice mijloace de deplasare în aer de orice tip (art.II 2 a şi b). În circumscrierea câmpului de aplicare, în temeiul imunității suverane, Convenția a stabilit că nu se aplică nici unei nave de război, nave auxiliare, altor vase sau aeronave aflate în proprietatea sau care sunt exploatate de un stat şi folosite, la acea dată, numai în serviciul necomercial al guvernului (art.IV). Cu

toate acestea, fiecare parte contractantă este ţinută să adopte măsuri adecvate care să nu stânjenească operaţiunile unor asemenea nave sau aeronave aflate în proprietatea sa ori exploatate de ea, ca acestea să acţioneze într-o manieră conformă dispoziţiilor convenţiei.

c) Descărcarea este definită atât în sens pozitiv, ca orice deversare deliberată de deşeuri sau alte materiale de pe nave sau aeronave, orice sabordaj deliberat de către nave sau aeronave, cât şi negative, neincluzând: 1) deversarea de deşeuri sau alte materiale care rezultă în mod direct sau indirect din exploatarea normală a navelor sau aeronavelor şi a echipamentului lor, altele decât deşeurile sau alte materiale transportate de sau de la nave sau aeronave, care sunt exploatate în scopul deversării unor asemenea materiale sau derivate din tratarea unor asemenea deşeuri sau altor materiale pe nave sau aeronave; 2) orice depunere de materiale pentru un alt scop decât simpla deversare a acestora, cu condiţia ca o asemenea depunere să nu fie contrară scopurilor acestei convenţii.

d) Substanţa nocivă înseamnă, în înţelesul Convenţiei, orice substanţă periculoasă, otrăvitoare sau un alt tip de substanţă, care, introdusă în mediul marin, datorită toxicităţii ei şi/sau persistentă şi/sau caracteristicilor bioacumulatoare, ar cauza poluare sau ar afecta negativ procesele biologice.

2.3. Principii generale. Convenţia reafirmă ca principii generale în raporturile dintre statele părţi: deplina egalitate în drepturi şi îndatoriri, respectarea suveranităţii naţionale, independenţa, neamestecul în treburile interne, avantajul reciproc şi alte principii şi norme corespunzătoare ale dreptului internaţional. O dezvoltare specială o cunoaşte dreptul şi obligaţia semnatarilor de a coopera în vederea prevenirii, reducerii şi controlului poluării, pentru a proteja şi conserva mediul marin al Mării Negre.

2.3.1. Obligaţia generală de cooperare. Ca în toate convenţiile privind protecţia mărilor regionale şi cea referitoare la Marea Neagră după ce afirmă, în Preambul, disponibilitatea de a coopera pentru conservarea mediului marin şi protejarea resurselor vii ale acestuia împotriva poluării, relevă necesitatea colaborării ştiinţifice, tehnice şi tehnologice în acest sens. De asemenea, "pe baza abordării regionale concertate", este prevăzută şi colaborarea cu organizaţii internaţionale interesate.

În spiritul "comunităţii de interese" şi "patrimoniului regional", precum şi al adevărului că "poluarea rezultă şi din surse de pe uscat din alte ţări ale Europei", Convenţia este deschisă aderării oricărui stat neriveran la Marea Neagră "interesat în realizarea scopurilor prezentei convenţii şi care să contribuie în mod substanţial la protecţia şi conservarea mediului marin al Mării Negre".

Obligaţia generală de cooperare se manifestă sub forma informării, consultării, concertării şi negocierii. O reglementare specifică şi detaliată vizează cooperarea ştiinţifică şi tehnică şi supravegherea stării mediului marin.

Obligația generală de cooperare se manifestă sub forma informării, consultării, concertării și negocierii. O reglementare specifică și detaliată vizează cooperarea științifică și tehnică și supravegherea stării mediului marin.

2.3.2. Cooperarea instituțională. Spre deosebire de situația marii majorități a ansamblurilor convenționale ale celorlalte mări regionale[4] Convenția privind Marea Neagră a instituit o nouă structură instituțională de cooperare permanentă, Comisia pentru protecția mediului marin al Mării Negre, cu sediul la Istanbul. Comisia va fi formată din reprezentanți ai statelor părți (care se bucură de privilegii și imunități diplomatice, în conformitate cu dreptul internațional, iar președinția sa va fi asumată prin rotație, de către fiecare parte contractantă, în ordinea alfabetică a limbii engleze. Organismul se va întruni cel puțin o dată pe an, președintele putând convoca reuniuni extraordinare, la cererea oricărei părți contractante.

În exercitarea funcțiilor sale Comisia (are capacitatea juridică necesară) emite hotărâri și recomandări, adoptate cu unanimitate de membrii săi.

În privința competenței sale, organismul adoptă regulile sale de procedură pentru exercitarea funcțiilor sale, decide asupra organizării activităților și stabilește organele subsidiare conform prevederilor convenției.

Referitor la funcțiile comisiei, acestea constă, în general, în elaborarea de recomandări vizând măsurile necesare pentru realizarea scopurilor convenției, amendamentele necesare la aceasta și la protocoalele adiționale, măsuri suplimentare pentru protecția mediului marin, elaborarea de criterii referitoare la prevenirea, reducerea și controlul poluării, cooperare cu organizațiile internaționale competente, în special în vederea dezvoltării unor programe adecvate ori obținerii de asistență în îndeplinirea obiectivelor generale.

Ca și în cazul altor convenții, pe baza recomandării comisiei, sau la cerere, conferințe diplomatice ale părților contractante se pot reuni în scopul adoptării de amendamente la Convenție și/sau la protocoale. Comisia este asistată în activitatea ei de un secretariat permanent, compus dintr-un director executiv și funcționari (desemnați dintre cetățenii tuturor statelor riverane Mării Negre).

2.4. Protecția contra poluării

Ca de obicei, părțile contractante își asumă angajamentul general de a lua, individual sau în comun, toate măsurile necesare în concordanță cu dreptul internațional și în conformitate cu prevederile acestei convenții, pentru a "preveni, reduce și controla poluarea" (art.V.2).

În acest sens, în spiritul unei metode sectoriale de abordare sunt prezentate măsurile necesare în vederea combaterii unor forme ori surse speciale de poluare.

---

[4] Șase Convenții regionale au optat pentru "aranjamente instituționale", două au instituit o organizație regională, iar altele au prevăzut mecanisme suple de cooperare. Organele politice de decizie sunt întotdeauna reuniunile Părților contractante; acestea pot fi ordinare (din doi în doi ani) sau extraordinare (convocate la cererea organizației sau a uneia (unora) dintre părți.

Astfel, Convenția consacră (art.VI) angajamentul fiecărei părți contractante de a preveni poluarea mediului marin al Mării Negre prin orice sursă cu substanțe periculoase și materiale (stabilite într-o anexă, respectiv la categorii, printre care: compuși organostanici, mercur, cadmiu, plumb și compușii acestora etc.).

Față de **o altă formă de poluare, cea de pe nave**, părțile contractante se obligă să adopte, individual sau în comun, toate măsurile adecvate pentru prevenirea, reducerea și controlul acesteia, în conformitate cu regulile și standardele internaționale adoptate (art.VIII).

Cooperarea în materie de combatere **a poluării în situații de urgență** (stabilită, la nivel de principiu, în art.IX al Convenției) este guvernată de Protocolul (adițional) privind cooperarea în combaterea poluării cu petrol și alte substanțe nocive a mediului marin al Mării Negre, în situații de urgență.

Convenția cuprinde și dispoziții referitoare la **poluarea prin descărcare**, care face, de asemenea, obiectul unui protocol adițional, stabilind, pe lângă obligația de a adopta toate măsurile adecvate și de a coopera în prevenirea, reducerea și controlul acestui gen de poluare, și pe cea ca fiecare stat contractant să nu permită, în zonele aflate sub jurisdicția sa, descărcarea de materiale de către persoane fizice sau juridice ale statelor care nu sunt riverane Mării Negre.

Și în cazul Mării Negre, **poluarea de origine telurică** produce consecințe dintre cele mai negative pentru mediul marin. În acest sens este stipulată obligația semnatarilor de a preveni, reduce și controla poluarea mediului marin din surse de pe uscat (art.VII), conform condițiilor stabilite detaliat în primul protocol adițional al Convenției (care utilizează, în legătură cu descărcările în mare, metoda listelor, lista I cuprinzând substanțe și materiale periculoase, iar lista II substanțe și materiale nocive).

În același context, în ce privește poluarea rezultată din activitățile relative la platoul continental, este prevăzut angajamentul părților contractante de a adopta legi și regulamente, precum și măsuri de a preveni, reduce și controla poluarea mediului marin al Mării Negre, cauzată sau legată de activități care au loc pe platoul său continental, inclusiv explorarea și exploatarea resurselor naturale ale platoului continental.

Poluarea de origine atmosferică este și ea expres prevăzută de Convenție și tratată ca o formă specifică. Astfel art.XII al documentului prevede obligația părților contractante de a adopta legi și regulamente precum și măsuri individuale sau convenite pentru a preveni, reduce sau controla poluarea mediului marin al Mării Negre din sau prin atmosferă aplicabile spațiului aerian de deasupra teritoriului lor și navelor sub pavilionul lor sau navelor și aeronavelor înregistrate pe teritoriul lor.

O formă particulară de poluare, la care nu fac referiri celelalte convenții privind protecția mărilor regionale **împotriva poluării, este cea prin deșeuri periculoase aflate în traficul transfrontieră.** Măsurile care trebuie adoptate și cooperarea statelor riverane își propun să prevină poluarea mediului marin provocate de deșeuri periculoase aflate în traficul peste frontieră, ca și pentru

combaterea traficului inegal al acestora (fiind prevăzută elaborarea şi adoptarea unui protocol ediţional în materie).

În strânsă legătură cu aceste probleme, Convenţia tratează şi pe cea referitoare la **protecţia resurselor vii marine.** Astfel, potrivit art.XIII, atunci când iau măsuri pentru prevenirea, reducerea şi controlul poluării mediului marin părţile contractante trebuie să acorde o atenţie deosebită evitării producerii de daune vieţii marine şi resurselor vii, în special prin schimbarea locului lor de viețuire şi crearea de piedici în calea pescuitului şi altor folosinţe legitime ale Mării Negre.

2.5. Responsabilitatea şi răspunderea materială. Alături de măsurile de prevenire şi în completarea acestora, Convenţia prevede şi măsuri referitoare la responsabilitatea şi răspunderea materială, "în scopul de a asigura cel mai ridicat grad de descurajare şi de protecţie a Mării Negre împotriva poluării".

În acest scop, este consacrată mai întâi responsabilitatea părţilor contractante pentru îndeplinirea obligaţiilor lor internaţionale privind protecţia şi păstrarea mediului marin al Mării Negre. Pentru concretizarea acesteia, fiecare stat semnatar va adopta reguli şi reglementări privind răspunderea materială pentru daune provocate de persoane fizice sau juridice mediului marin al Mării Negre în zonele în care el îşi exercită suveranitatea, drepturile suverane sau jurisdicţia lor. În acest context, se acordă o atenţie deosebită sistemelor de asigurare a unei compensaţii prompte şi adecvate sau a altei reparaţii, pentru pagube cauzate prin poluarea mediului marin. Totodată, este prevăzut angajamentul de cooperare în vederea dezvoltării şi armonizării legilor, reglementărilor şi procedurilor referitoare la răspunderea materială, la evaluarea daunelor şi la compensaţia pentru pagubele cauzate prin poluare.

2.6. Soluţionarea diferendelor. Convenţia nu instituie organe speciale de jurisdicţie pentru soluţionarea diferendelor, în ce priveşte întreruperea şi aplicarea dispoziţiilor sale. Ea se limitează în a preciza că se va căuta o soluţionare pe calea negocierilor sau a oricărui alt mijloc paşnic, la alegerea părţilor contractante (art.XXV).

2.7. Concluzii

Adoptarea Convenţiei privind protecţia Mării Negre împotriva poluării se înscrie în contextul mai larg al preocupărilor statelor din zonă - din ultimii ani, de a-şi multiplica cooperarea pe multiple planuri: economic, politic, cultural-ştiinţific etc., inclusiv prin crearea unor structuri instituţionale adecvate.

Deşi semnată mai tîrziu decât celelalte convenţii relative la protecţia mărilor regionale (inclusiv din motive politico- strategice), cea de faţă reuşeşte să instituie o cooperare interstatală cu caracter permanent şi să valorifice o parte din experienţa adoptării şi aplicării celorlalte documente în materie.

Astfel, statele-părți nu cooperează numai în domeniul de urgență - situațiile critice - dar și în prevenirea și combaterea celor mai diverse forme de poluare a mediului marin. În același timp, se cuvine remarcat caracterul complex și dinamic al ansamblului convențional: cadrul general asigurat de convenție, completat și dezvoltat în mod specific prin protocoalele adiționale, precum și posibilitatea îmbogățirii sale permanente cu reglementări cerute de realitățile concrete.

Sub raportul conținutului, reglementările stabilesc obiective de calitate și cantitate, fixează exigențele pe care factorii de mediu și resursele naturale trebuie să le îndeplinească din punct de vedere ecologic.

În sfârșit, dar nu în ultimul rând, o importanță deosebită o reprezintă îndeplinirea tuturor formalităților necesare intrării în vigoare și aplicării efective a Convenției.

2.8. Alte măsuri de protecție a Mării Negre. În realizarea și chiar completarea semnificațiilor convenției din 1992, statele riverane au semnat și aplică și alte documente, menite să promoveze cooperarea multilaterală în materie. Astfel, Declarația ministerială referitoare la protecția Mării Negre (semnată la Odessa, la 7 aprilie 1993), constituie un text preponderent politic, având scopuri pragmatice de protecție a mediului marin pe termen scurt și lung în privința controlului poluării, reabilitării resurselor naturale și gospodăririi raționale a deșeurilor. Alături de asemenea documente s-au elaborat și se implementează o serie de programe în diferite domenii de activitate.

Programul internațional de cercetări în Marea Neagră (CoMSBlack), inițiat la Varna în 1991 (la care participă Bulgaria, Georgia, România, Federația Rusă, SUA, Turcia și Ucraina) are ca obiective principale: identificarea și crearea unui sistem de gestionare a bazelor de date pentru zona deltei ca și platoul continental al Mării Negre, crearea unui sistem de informare geografic (GIS) pentru cele două zone menționate, precum și aprofundarea cercetărilor marine.

Programul de gestionare ambientală și protecție a Mării Negre al Facilității Globale pentru Mediu (GEF) a fost inaugurat la Constanța în 1992 și vizează Marea Neagră, Marea de Azov, zonele costiere ale țărilor riverane și bazinele de drenaj ale fluviilor tributare, exceptând Dunărea (pentru care există un program GEF separat). Programul urmărește crearea unui cadru operațional complex pentru cooperarea regională pe termen lung în vederea limitării procesului continuu de degradare a mediului și resurselor marine, utilizării durabile a acestora. Programul privind interacțiunea dintre fluviul Dunărea și partea nord-vestică a Mării Negre (EROS-2000), propus în 1994, la Paris, cu contribuția Uniunii Europene, are ca obiectiv desfășurarea de cercetări asupra calității mediului ăn regiune la care participă specialiști din țările riverane, din Franța, Belgia, Germania și Marea Britanie. Este o continuare a programelor EROS-2000 pentru Marea Mediterană occidentală.

Planul strategic de acțiune pentru realizarea și protecția Mării Negre (Istanbul, 31 decembrie 1996). Semnat de reprezentanții statelor riverane (Bulgaria, Georgia, România, Federația Rusă, Turcia și Ungaria), "în spiritul

Declarației de la Rio", documentul cuprinde un set de principii, politici și acțiuni menit să conducă la amplificarea cooperării regionale în direcția sporirii sănătății mediului, pentru populația riverană și conservării ecosistemului Mării Negre. Astfel, ca principii sunt realuate cele consacrate de Conferința de la Rio de Janeiro (1992), adaptându-le la problemele specifice ale regiunii, respectiv: promovarea conceptului de "dezvoltare durabilă", principiul precauției în luarea deciziilor, principiul acțiunii preventive, principiul stimulării folosirii de tehnologii "curate", principiul folosirii de instrumente economice adecvate pentru susținerea depoluării durabile, introducerea considerentelor de mediu în toate strategiile și planurile zonale, promovarea unei strânse legături între statele riverane, principiul implicării deținătorilor de interese în zonă prin protejarea drepturilor de proprietate, transparența și participarea publicului.

O atenție deosebită se acordă întăriri rolului mecanismelor regionale de cooperare între statele riverane, în frunte cu Comisia de la Instanbul (creată prin Convenția din 1992), Secretariat și cele șapte grupuri Consultative tematice. Bienal se organizează conferințe de cercetare referitoare la mecanismele de aplicare a Planului Strategic de Acțiune (prima, în iunie 1998).

Alte asemenea programe: Programul de monitoring, analize de laborator și gestionarea informațiilor în țările riverane Mării Negre, Programul regional multiinstituțional de cooperare, Programul regional Marea Neagră pentru cercetări marine și servicii etc.

3. Cooperarea internațională privind prevenirea și combaterea poluării apelor continentale

Deși apele planetei creează un sistem relativ unitar, datorită legăturilor de comunicare dintre ele, regimurile juridice de protecție ale acestora variază în funcție de un complex de factori, precum categoria apelor ocrotite, elemente de natură geografică, economică, socială și politică. Astfel, mările și oceanele primesc o mare parte a poluării prin intermediul apelor curgătoare (poluarea telurică), pânza de apă subterană este din ce în ce mai legată de cursurile de apă de suprafață etc., toate aceste situații reclamând reguli adecvate de protecție.

Alte probleme se nasc din intervenția delimitărilor politico-statale: numeroase cursuri de apă pot constitui frontiere între țări, pot traversa succesiv teritoriul mai multor state etc., situații ce generează multiplicarea și diversitatea regimurilor de protecție. Potrivit aprecierilor PNUE, circa 40% din populația mondială este tributară resurselor de apă aparținând unei țări vecine. Cele peste 200 de cursuri de apă comune la două sau mai multe state stau la originea a numeroase situații tensionate. Lor li se adaugă, evident, particularitățile de ordin fizico- geografic care-și pun și ele amprenta asupra mijloacelor și metodelor de ocrotire. Aceste realități subliniază dificultatea desprinderii elementelor unei reglementări generale a protecției apelor continentale. Totuși, pe de o parte, soluția clasică a dreptului internațional presupune că oricărei poluări a apelor

continentale care produce efect într-un alt stat i se aplică regulile generale care guvernează poluările transfrontiere, iar, pe de altă parte, principiile adoptate în special de PNUE privind conduita pe care trebuie să o adopte statele în materie de conservare şi utilizare armonioasă a resurselor naturale împărţite între două ori mai multe state trebuie aplicate şi apelor continentale.

3.1. Elemente ale unei reglementări generale. Unul dintre primele texte în materie a fost adoptat de o organizaţie neguvernamentală, Asociaţia de drept internaţional, respectiv aşa-zisele "Reguli de la Helsinki", adoptate în 1966. Potrivit art.6 al documentului, fiecare stat al unui bazin de drenaj internaţional are dreptul la o parte rezonabilă şi echitabilă de utilizare avantajoasă a apelor bazinului. În virtutea principiului utilizării echitabile, orice stat trebuie să se abţină de a cauza orice nouă formă de poluare ori orice creştere a gradului de poluare existent al apelor unui bazin de drenaj internaţional, susceptibilă de a provoca pagube serioase asupra teritoriului altui stat al bazinului să ia toate măsurile rezonabile în vederea reducerii poluării actuale, de aşa manieră încât nici un alt prejudiciu serios să nu fie cauzat teritoriului altui stat al bazinului (art.10).

Cu referire la un cadru geografic mai restrâns, dar în cauză fiind o organizaţie interguvernamentală, Consiliul Europei, a fost adoptată Carta europeană a apei în mai 1968.

Etapa următoare a constituit-o Conferinţa de la Stockholm, deşi protecţia apelor continentale împotriva poluării nu a fost menţionată expres în Declaraţia reuniunii, ea cade sub incidenţa principiului relativ la toate poluările după care aruncarea de materii toxice ori alte materii şi degajările de căldură în cantităţi sau concentraţii în care mediul nu poate să neutralizeze efectele, trebuie să fie întrerupte. Planul de acţiune a cuprins 5 recomandări (Recomandările 51 la 55) referitoare la cooperarea internaţională în domeniul protecţiei apelor continentale împotriva poluării şi resurselor de ape, în general.

O evoluţie pozitivă o constituie, în acest sens, semnarea la 17 martie 1992, la Helsinki, sub auspiciile Comisiei Economice a ONU pentru Europa (CEE/ONU) a Convenţiei privind protecţia şi utilizarea cursurilor de apă transfrontiere şi lacurilor internaţionale. Documentul reprezintă un cadru general, care enunţă marile principii menite să guverneze colaborarea între ţările riverane.

Printre principiile stabilite se află angajamentul de a preveni, combate şi reduce poluarea apelor care ar putea produce efecte negative în alte ţări, de a gera apele transfrontiere de o manieră rațională, sănătoasă din punct de vedere ecologic şi echitabil şi de a asigura conservarea şi dacă este necesară restaurarea ecosistemelor acvatice. Convenţia proclamă principiile precauţiei, poluatorul plătitor şi cel al dreptului generaţiilor viitoare. Se insistă asupra necesităţii de a nu se transfera poluarea unui sector al madiului la altul (act.2). Printre mijloacele propuse pentru a atinge aceste obiective figurează prevenirea poluărilor la sursă, introducerea de sisteme de autorizare a deversărilor, ţinându-se seama de cea mai

bună tehnologie disponibilă. Descărcările trebuie să fie controlate şi impuse norme de emisii şi obiective de calitate; trebuie cerute studii de impact şi elaborate planuri de urgenţă (art.3). Anexele definesc conceptul de "cea mai bună tehnologie disponibilă" (anexa I) şi stabilesc directivele pentru cele mai bune practici ecologice (anexa II) şi pentru definirea normelor de calitate a apei (anexa III). Totodată, Convenţia acordă o atenţie deosebită problemelor privind cooperarea în domeniu şi informarea publicului.

3.2. Acorduri internaţionale în materie

Într-o abordare matematică, diferitele acorduri care uzează protecţia apelor continentale privesc fie abordarea geografică a problemei, fie cea tehnică. În cea mai mare parte a cazurilor, dispoziţiile referitoare la poluare sunt integrate în texte cu un obiect mai vast.

În privinţa "abordării geografice" se înscriu o serie de tratate precum: acordul dintre SUA şi Canada, semnat la Ottawa, în 1972, relativ la calitatea apelor din marile lacuri, acordul de la Stockholm, din 27 octombrie 1960, asupra protecţiei lacului Constance, convenţiile din 1963 şi 1976 privind protecţia Rhinului etc. Referitor la abordarea tehnică, aceasta s-a reflectat prin cooperarea dintre mai multe state în vederea adoptării de măsuri contra poluării provocate de produse ori prin tehnici de producţie. A fost utilizată mai ales în cadrul UEO (CEE).

3.3. PNUE şi cooperarea internaţională pentru protecţia fluviilor.

În baza unei Recomandări a Conferinţei ONU de la Stockholm, PNUE a lansat în 1986, un "program pentru o gestiune acceptabilă, în domeniul mediului, a resurselor continentale de apă". Concret, este vorba ca, în cadrul programelor regionale privind ţările care au un bazin fluvial comun, de a pune în aplicare un observator de calitate a apelor, de a forma experţi şi de a elabora reguli şi instrumente privind o gestiune sănătoasă a apelor, conciliind utilizarea în scopuri economice cu protecţia calităţii lor. Programele astfel stabilite trebuie să comporte trei faze pentru statele situate în acelaşi bazin hidrologic:

- o fază de studiu, cu elaborarea unui plan de acţiune vizând o dezvoltare a resurselor de ape comune, care să fie acceptabil în plan ecologic;
- o fază juridică, cu încheierea de acorduri internaţionale cuprinzând reguli şi creând o instituţie internaţională de gestiune comună a resurselor de apă;
- o fază de realizare, cu executarea proiectelor finanţate prin contribuţia statelor membre şi din resurse externe.

Primul plan de acţiune (1987) priveşte 8 state africane din bazinul Zambiei şi afluenţii săi (circa 1,4 milioane de km^2), care furnizează, la peste 20 milioane de locuitori, o apă frecvent poluată.

3.4. Cooperarea europeană privind protecția apelor continentale

3.4.1. Considerații generale

Primul document emanând de la o organizație interstatală și cu o deschidere regională îl constituie Carta europeană a apei, adoptată de Consiliul Europei la 6 mai 1968, text care a enunțat principiile generale în materie. Multe din prevederile și regulile sale au cunoscut ulterior o precizare și o consacrare juridică adecvate, precum: resursele în apă nu sunt inepuizabile, calitatea apei trebuie să fie prezervată la nivelurile adoptate utilizării prevăzute, apa este un patrimoniu a cărei valoare trebuie recunoscută de către toți, apa nu are frontiere etc. În altă ordine de idei, documentul a jucat un rol important în schimbarea concepției tradiționale (până atunci) care considera cursurile de apă în special drept căi navigabile, relevând legătura strânsă dintre om și apă, ca sursă a vieții. Tot în cadrul Consiliului, la 16 septembrie 1968 a fost semnat un Acord european asupra limitării folosirii detergenților nebiodegradabili în produsele de spălare și curățire. Sub influența documentelor adoptate și urmărilor Conferinței ONU asupra mediului din iunie 1972 s-a desfășurat o nouă etapă în abordarea, al nivel internațional, a problematicii în materie. În context regional s-au înregistrat evoluții semnificative tot la nivelul principiilor generale; în acest sens, la 13 februarie 1987, Comitetul pentru problemele apei al Comisiei Economice a ONU pentru Europa (CEE/ONU) a adoptat regulile privind cooperarea în domeniul apelor transfrontaliere.

Textul prevedea încheierea de tratate între statele riverane unui curs de apă partajat, în special în ce privește poluarea. Astfel, statele interesate vor trebui să definească împreună obiectivele de calitate a apei și să adopte criterii de calitate. Programele de control, de supraveghere și de observare a calității apei și nivelului poluărilor trebuie să fie stabilite în comun. Datele și informațiile asupra poluării trebuie să fie transmise reciproc; sisteme eficace de alertă în caz de poluări accidentale serioase trebuie, de asemenea, instalate, în caz eventual, de organizarea de asistență mutuală în situații de urgență.

În sfârșit, aranjamentele instituționale prevăd și recomandă crearea de comisii și de grupuri de lucru mixte în domeniu. La 21 mai 1997 s-a adoptat, la New York, Convenția asupra dreptului relativ la utilizările cursurilor de apă internațională și la finalități altele decât navigația.

Ca o primă concluzie putem remarca existența unui mare număr de dispoziții convenționale care cuprind reguli comparabile. Cea mai mare parte dintre acestea sunt inserate în convenții cu un obiect mai general (de pildă, reglementarea relațiilor frontaliere între state vecine), tratatele vizând esențialmente protecția apelor împotriva poluării reprezentând o minoritate.

În alte cazuri tratatele privesc numai un aspect al poluării, precum cele două convenții de la Bonn din 3 decembrie 1976 privind protecția Rhinului împotriva poluării chimice şi, respectiv, poluarea prin cloruri.

Aşa cum remarca J.G.Lammers din analiza dispozițiilor convenționale în materie se pot desprinde o serie de constatări[5].

Astfel, principiul care este afirmat de trei pătrimi din aceste documente este cel privind interdicția poluării care ar putea cauza pagube substanțiale ori chiar mai puțin importante intereselor altor state riverane şi obligația statelor interesate de a lua măsurile necesare pentru a preveni aceste poluări. Totodată, în regula generală dispozițiile nu precizează interesele de salvat; totuşi, s-a dedus că sunt protejate toate interesele care pot fi atinse prin poluare[6].

De asemenea, fără excepții explicate, dispozițiile care interzic poluarea se impun a fi aplicate tuturor surselor de poluare şi tuturor poluatorilor.

În sfârşit, în majoritatea cazurilor, dispozițiile convenționale relative la poluarea cursurilor de apă internaționale privind fluviile ori malurile care formează linia de frontieră între două țări, cursurile de apă care traversează succesiv două sau mai multe țări făcând foarte rar obiectul unei reglementări comparabile.

Dincolo de similitudinile în privința dispozițiilor de fond, se impune relevarea faptului că în majoritatea cazurilor figurează şi clauzele instituționale.

În acest sens, au fost create comisii internaționale; cea mai cunoscută în acest context este Comisia mixtă internațională instituită între Canada şi SUA printr-un tratat din 11 ianuarie 1909. Însărcinată să vegheze la protecția apelor limitrofe celor două state, Comisia - compusă din 6 membri (câte trei numiți din fiecare din cele două guverne, ia măsuri cu majoritatea votanților.

Competențele sale se grupează în trei categorii: o putere de autoritate prealabilă pentru stabilirea unor lucrări, o putere de consultare ori de anchetă şi chiar un rol de arbitru pentru diferendele pe care statele contractante înțeleg să le supună soluționării.

În practică, dispozițiile art.10 al tratatului referitoare la arbitraj nu au fost aplicate niciodată. Cea mai importantă funcție a Comisiei mixte a fost aceea de organ de consultare. Acțiunea sa a reuşit, de asemenea, să conducă la încheierea unui important acord semnat între cele două state, la 15 aprilie 1972, la Ottawa, asupra calității apelor în Marile Lacuri[7].

---

[5] J.G.Lammers, Transboundary Air Pollution, International Legal Aspects of the Cooperation of State, Nighofb, 1986, p.124

[6] 2 Idem, p.122

[7] Asupra acestei probleme a se vedea: textul tratatului din 11 ianuarie 1911 în American Journal of International Law, 1911, vol.4, suppl. p.239 şi cel al acordului Legal materials, 1972, p.694 şi Revue generale du droit international public, 1972, p.1235; în ce priveşte doctrina: A. Ch. Kiss şi

Referitor la comisiile internaţionale stabilite pentru alte cursuri de apă ori lacuri, acestea au ca funcţie cel mai frecvent observarea calităţii apelor şi, eventual, formularea de recomandări în atenţia statelor membre. Totodată, în cvasitotalitatea cazurilor, acestea nu au un statut juridic de organizaţii internaţionale, nedobândind o personalitate corespunzătoare[8]. Modelul în materie este considerat art.1, alin.1 şi 2 din Acordul privind protecţia lacului Constanţa împotriva poluării, semnat la 27 octombrie 1960, la Stockholm de către landul Baden-Wurtemberg, statul liber al Bavariei, Austria şi Elveţia.

Un sector important al dreptului comunitar vizează, la rându-i, protecţia apelor continentale[9].

3.4.2. Convenţia privind protecţia apelor transfrontiere. Sub auspiciile Comisiei Economice a ONU pentru Europa (CEE/ONU) la 17 martie 1992, 32 de ţări europene au semnat la Helsinki **Convenţia privind protecţia şi utilizarea cursurilor de apă transfrontiere şi a lacurilor internaţionale**[10].

Adoptarea acestui important document regional constituie rezultatul unor preocupări de aproape 25 de ani în direcţia întăririi cooperării europene la nivel bilateral şi multilateral pentru prevenirea, controlul şi reducerea poluării transfrontiere, asigurarea gospodăririi durabile a apelor, conservarea acestora şi protecţia mediului. Astfel, din anul 1968 când Consiliul Europei a adoptat **Carta europeană a apei**, proclamând principiile aplicabile protecţiei şi managementului apelor, alte documente ulterioare precum **Actul final** al **Conferinţei pentru Securitate şi Cooperare în Europa (CSCE)**, Documentele finale ale reuniunilor de la Madrid şi Viena ale reprezentanţilor statelor participante ale CSCE şi strategia regională pentru protecţia mediului şi utilizarea raţională a resurselor naturale în ţările membre ale CEE/ONU până în anul 2000 şi după, au adus contribuţii meritorii în domeniu.

În înţelesul Convenţiei, ape transfrontiere înseamnă orice apă de suprafaţă sau subterane care marchează frontierele dintre două sau mai multe state, le traversează sau sunt localizate pe acestea. Statele semnatare se angajează să adopte măsuri adecvate în special pentru: a) a preveni, a controla şi reduce poluările apelor care pot cauza impact transfrontier; b) a asigura că apele transfrontiere sunt utilizate în scopul gospodăririi raţionale şi sigure din punct de vedere ecologic, conservării resurselor de apă şi protecţiei mediului; c) utilizarea

C. Lambuchts, L'accord entre le Canada et les Etats-Unis relatif a la qualite des eaux dans les Grands Lacs, A.F.D.I., 1974, p.797 şi urm.

[8] Pentru detalii: A. Kiss şi C. Lambrecht, La lutte contre la pollution de lăeau en Europe occidentale, A.F.D.I., 1961, p.718; Laurent Lucchini, Unele aspecte juridice ale poluării fluviale: exemplu fluviilor europene, în "Revista română de studii internaţionale", nr.3/1968, p.187-193

[9] Le dossier de l'Europe nr.8/89: "La Communaute europeenne et les problemes de l'eau"; a se vedea capitolul special al prezentei lucrări.

[10] Ratificată de România prin Legea nr. 30 din 5 mai 1995

acestor ape într-un mod rezonabil şi echitabil şi d) conservarea şi, unde este necesar, restaurarea ecosistemelor.

Toate măsurile pentru prevenirea, controlul şi reducerea poluării apelor vor fi luate, pe cât posibil, la sursă şi nu vor provoca, direct sau indirect, un transfer al poluării în alte medii.

Totodată, măsurile adoptate vor avea la bază principiile: precauţiei (în virtutea căruia acţiunea de evitare a impactului transfrontier potenţial, prin degajarea de substanţe periculoase, nu va fi amânată pe baza faptului că cercetarea ştiinţifică n-a demonstrat din plin legătura cauzală între aceste substanţe, pe de o parte, şi impactul transfrontier potenţial pe de altă parte), „poluatorul plăteşte (în baza căruia costurile măsurilor de prevenire, control şi reducere a poluării vor fi suportate de către cel care poluează), gospodăririi durabile a resurselor de apă (astfel încât să răspundă necesităţilor generaţiilor prezente, fără a compromite capacitatea generaţiilor viitoare de a-şi satisface propriile necesităţi).

În concepţia documentului, cooperarea între ţările membre în vederea protecţiei şi utilizării apelor transfrontiere trebuie să fie implementată în primul rând prin elaborarea de acorduri între ţările care mărginesc aceleaşi ape, dezvoltarea de politici armonioase, programe şi strategii care să acopere zonele bazinelor relevante sau părţi ale acestora.

Sub raportul conţinutului, în prima parte, Convenţia cuprinde prevederi referitoare la toate părţile contractante, vizând prevenirea, controlul şi reducerea impactului transfrontier, supravegherea calităţii apelor, cercetarea şi dezvoltarea, schimbul de informaţii şi responsabilitatea în aplicarea regimului general de protecţie. Dispoziţiile aplicabile părţilor riverane se referă la cooperarea bilaterală şi multilaterală dintre acestea, consultaţiile, supravegherea şi evaluarea comună, activităţile de cercetare şi dezvoltare, schimbul de informaţii, sisteme de avertizare şi alarmă, asistenţa reciprocă şi informarea publicului.

Evaluarea stadiului implementării Convenţiei şi amendarea acestuia sunt de competenţa Reuniunii părţilor, care are loc la fiecare 3 ani sau la intervale mai scurte, după caz. Funcţiile de secretariat vor fi îndeplinite de Secretariatul executiv al Comisiei Economice a ONU pentru Europa, iar Secretarul general al ONU va acţiona ca depozitar al Convenţiei.

3.5. Regimul de protecţie a Rhinului împotriva poluării

Rhinul reprezintă principalul curs de apă al Europei occidentale, constituind sursa esenţială de apă pentru o regiune în care trăiesc 50 de milioane de oameni şi în care se înregistrează una dintre cele mai mari concentrări industriale din lume[11].

[11] Astfel, potrivit statisticilor oficiale, în această perioadă Rhinul a cărat la intrarea în Olanda 45t de mercur, 400t de arsenic, 130t de cadmiu, 1600t de plumb, 1500t de cupru, 12000t zinc, 2600t crom şi 12 mil. de clorură pe an (cf. C.Van der Veen, Raport în cadrul Conferinţei interparlamentare asupra poluării Rhinului, Haga, 24-25 februarie 1977.

Multiplele şi intensele utilizări ale apelor fluviului, precum şi unele poluări accidentale (ca, de exemplu, gravul accident survenit la uzinele Sandoz în 1986) au făcut din prevenirea şi reducerea diverselor forme de poluare o preocupare importantă a colaborării dintre statele riverane, punctul culminant al acesteia înregistrându-se în perioada 1973-1976.

Regimul de protecţie a Rhinului se compune în prezent dintr-un sistem de acorduri internaţionale suprapuse de reguli numeroase care privesc întreg bazinul hidrografic. Acesta a permis reducerea gradului general de poluare organică, precum şi al celor unor produse chimice. Din păcate însă, nu s-a reuşit adoptarea şi aplicarea unor măsuri de prevenţie eficace pentru a evita catastrofele biologice, precum cea consecutivă incendiului uzinelor Sandoz în 1986. Un plan internaţional, elaborat de Franţa, Elveţia, Germania şi Olanda, de depoluare a Rhinului, lansat în 1987, pentru şapte ani, urmăreşte perfecţionarea sistemului general de protecţie a fluviului.

3.5.1. Elemente ale regimului general de protecţie

Reglementările iniţiale referitoare la apele fluviului au vizat, aproape exclusiv, asigurarea libertăţii de navigaţie. Astfel, Tratatul de pace de la Paris, din 1814, a stabilit principiul de navigaţie pe Rhin, iar actul final al Congresului de la Viena (1815) l-a confirmat şi consolidat[12].

Comisia centrală pentru navigaţie creată în 1815, a cărei sarcină principală este aceea de a asigura libertatea navigaţiei a abordat, desigur, şi unele aspecte ale poluării fluviului, în special prin adoptarea unor măsuri preventive privind poluarea apelor prin hidrocarburi (Regulamentul de poliţie pentru navigaţia pe Rhin, art.1.15) şi interzicerea ori reglementarea transportului unor mărfuri.

În plan instituţional, prin acordul semnat la Berna la 29 aprilie 1963 (de către Luxemburg, Franţa, Olanda, Germania şi Elveţia, s-a creat comisia internaţională pentru protecţia Rhinului cu sediul la Koblenz, în Germania. Prin actul său constitutiv, Comisiei i-au fost încredinţate atribuţii de studiu şi putere de recomandare faţă de guvernele statelor membre. În privinţa primei categorii de competenţe acestea au constat, în principal, în realizarea unui cadastru al poluărilor şi în urmărirea evoluţiilor acestor fenomene. În acest sens, la începutul fiecărui an sunt publicate tabelele numerice ale analizelor fizico-chimice ale apelor Rhinului.

Treptat însă, dată fiind agravarea poluării fluviului, competenţele Comisiei au fost lărgite şi asupra elaborării de proiecte de acorduri de cooperare şi programe pe termen lung.

---

[12] Pentru istoricul regimului de protecţie a Rhinului a se vedea, în principal: A. Kiss, op. cit., p.189-191; idem, La protection du Rhin contre la pollution: état actuel de la question, în A.F.D.E., 1977, p.861-867.

În sfârşit, printr-un acord semnat la Bonn, la 3 decembrie 1976, Comunitatea Europeană a fost asociată, în calitate de parte contractantă, la Convenţia de la Berna din 1963 privind crearea Comisiei de la Koblenz.

3.5.2. Protecţia împotriva substanţelor chimice şi hidrocarburilor

Regimul special de protecţie a Rhinului este consacrat în două convenţii semnate la Bonn, la 3 decembrie 1976, respectiv Convenţia relativă la protecţia Rhinului împotriva poluării chimice, şi Convenţia relativă la poluarea Rhinului prin hidrocarburi.

Aşa cum rezultă din chiar titlul documentelor, regimentarea prezentă se referă la două forme de poluare mai frecvente şi mai periculoase[13].

În ce priveşte protecţia împotriva poluării chimice, Convenţia prevede, după modelul comunitar, măsuri modulate după substanţele poluante: listele "neagră" şi "gri", în funcţie de periculozitatea acestora. Deversările de substanţe aparţinând grupelor de substanţe înscrise pe prima listă (cuprinsă în anexa I) trebuie să fie eliminate progresiv; fiecare stat parte la convenţie este ţinut să instituie un sistem de autorizare în acest scop. Autorizaţia nu poate să fie eliberată decât pe o durată limitată şi fixează formele de emisie care nu pot să depăşească valorile limită stabilite de Comisia de la Koblenz, pe cale de recomandare.

După adoptarea unanimă de părţile contractante, aceste valori devin obligatorii şi sunt incluse în anexa IV a Convenţiei.

Deversarea de substanţe înscrise pe lista "gri" (anexa II a Convenţiei) trebuie să facă obiectul unei reglementări a autorităţilor naţionale "în scopul unor limitări severe". Aceasta trebuie, de asemenea, să fie autorizată de autoritatea competentă a statului respectiv care fixează normele de emisie în funcţie de obiectivele de calitate definite de programe naţionale.

Sunt prevăzute diverse măsuri de control: programele, precum şi informaţiile asupra aplicării lor trebuie să fie comunicate Comisiei; inventarele naţionale de deversări în apele de suprafaţă ale bazinului Rhinului conţinând substanţe cuprinse în lista neagră trebuie, de asemenea, să facă obiectul unei comunicări către Comisie dar numai asupra elementelor privind cantitatea globală a substanţelor deversate. Controalele de calitate a apelor fluviului sunt mai ales în sarcina statelor părţi; acestea răspund de staţiile de măsurare şi de buna lor funcţionare, dar Comisia internaţională trebuie să fie informată permanent de rezultatul acestor controale.

---

[13] Asupra protecţiei Rhinului împotriva poluării, a se vedea: A. Kiss, **La protection du Rhin contre la pollution: etat actuel de la question**, A.F.D.I., 1977, p.361-367; A. Kiss, **La pollution du Rhin**, A.F.D.I., 1983, p.774-778; **"Tchernobale" ou la pollution accidentale du Rhin par des produits chimiques**, A.F.D.I., 1987, p.719

Din anumite puncte de vedere, Convenţia privind protecţia Rhinului împotriva poluării prin hidrocarburi este un instrument-cadru care trebuie completat prin acorduri vizând măsuri concrete, în special în ce priveşte substanţele vătămătoare şi perioadele de asanare.

3.5.3. Protecţia Rhinului împotriva poluării prin cloruri

Poluarea apelor fluviului în cloruri (se estimează că conţinutul în sare al apei a crescut de mai mult de 20 de ori la sfârşitul secolului al XIX-lea), constituie o problemă mult discutată de statele riverane. Creşterea salinităţii Rhinului (mai ales datorită minelor domaniale de potasiu din Alsacia) produce importante pagube agriculturii şi apei de băut, în special consumatorilor olandezi.

În ciuda multitudinilor soluţiilor avansate în cadrul Comisiei de la Koblenz (precum: crearea unei dale etanş care să protejeze pânza freatică, transportul reziduurilor în mare, crearea alături de sursele de exploatare a industriilor chimice care să poată utiliza sarea) stopate mai ales de obstacole financiar-economice (costul foarte ridicat ori saturarea pieţei europene cu produse din sare). S-a ajuns la un compromis constând în injectarea de sare sub formă de saramură în păturile profunde ale subsolului. În termenii Convenţiei, injecţia trebuie să fie efectuată în calcarul eolitic (jurasicul mijlociu) care se află la circa 1800 m. Este o soluţie parţială şi tranzitorie, caracter accentuat şi de complicaţiile intervenite în aplicarea ei, ceea ce a condus la întârzieri în ratificarea Convenţiei sau rezerve în aplicarea anumitor dispoziţii ale sale.

Alături de această măsură, documentul mai stabileşte obligaţia de a se evita creşterea cantităţilor de ioni/clor deversate de pe teritoriul lor în bazinul Rhinului.

3.5.4. Controlul aplicării regulilor de protecţie. În vederea aplicării prevederilor documentelor adoptate în materie s-a instituit un control special, care tinde să se generalizeze. Astfel, potrivit art.11 din Convenţia referitoare la protejarea Rhinului împotriva poluării chimice, dacă un guvern constată în apele fluviului o creştere bruscă şi notabilă de substanţe înscrise pe listele "neagră" şi "gri", ori are cunoştinţă de un accident ale cărui consecinţe sunt susceptibile de a ameninţa grav calitatea acestor ape, trebuie să informeze fără întârziere Comisia internaţională şi alte părţi contractante susceptibile de a fi afectate. Articolul 11 al Convenţiei asupra protejării împotriva poluării prin cloruri este identic, referindu-se la poluarea bruscă şi notabilă prin ioni-clor.

Pe baza prevederilor celor două convenţii, Comisia de la Koblenz a stabilit o procedură de avertisment şi alertă în caz de evenimente, pentru o regiune mai vastă, fără a se preocupa de cele care prezintă numai o importanţă locală. Sistemul adoptat de Comisie este format din 6 centrale principale de avertisment amplasate pe Rhin şi 2 pe Moselle, la care trebuie să parvină mesaje de alertă de la autorităţile regionale pentru gestiunea apelor. Centrala care recepţionează

avertismentul ori informaţia trebuie să o transmită la centrala situată în aval, pe fluviu, după un model elaborat de Comisie.

Acest sistem a intrat în vigoare în anul 1982, după ce anterior a fost testat şi ameliorat. În urma nefuncţionării sale corecte în cazul accidentului major din 1986, de la uzinele Sandoz, au avut loc o serie de reuniuni între reprezentanţii statelor riverane în scopul de a face planul de avertisment şi alertă "Rhin" mai operaţional şi mai eficient.

3.6. Regimul internaţional de protecţie a Dunării. Prin lungimea şi volumul său de apă, Dunărea reprezintă al doilea fluviu din Europa (după Volga) şi unul dintre cele mai importante la nivel internaţional. Bazinul său prezintă o serie de particularităţi care îşi pun amprenta asupra regimului colaborării statelor riverane în general şi al celei în domeniul protecţiei apelor fluviului în special.

Astfel, acesta cuprinde cel mai mare număr de ţări riverane, unele dintre ele (ca, de exemplu Ungaria) fiind situate cvasiexclusiv în cadrul bazinului dunărean.

Faptul că la acest fluviu sunt riverane mai ales state cu o economie slab dezvoltată şi care nu au acordat o atenţie deosebită problemelor protecţiei mediului, inclusiv a celui fluvial, face ca Dunărea să cunoască o anumită stare de poluare. Referitor la tendinţele generale, specialiştii consideră că fenomenul de creştere a poluării apelor fluviului a fost oprit la sfârşitul anilor `70 şi începutul deceniului următor, începând chiar un proces de stabilizare şi chiar diminuare a nivelului de poluare. Dimpotrivă, unii afluenţi şi subafluenţi sunt deosebit de poluaţi.

3.6.1. Evoluţia reglementărilor privind regimul Dunării

Tratatul de la paris, din 1856, a recunoscut principiul libertăţii de navigaţie pe Dunăre, preluat şi dezvoltat ulterior printr-o serie de documente internaţionale, precum Convenţia de la Paris din 1921 (modificată prin Convenţia de la Sinaia din 1938 şi Acordul de la Bucureşti din 1939) şi Convenţia de la Belgrad din 1948[14].

Tratatele de pace de la Saint Germain şi Trianon au prevăzut unele reguli privind utilizarea căilor de apă şi au instituit "Comisia tehnică permanentă a regimului apelor", al cărei statut a fost stabilit printr-o convenţie semnată la Paris, în 1923. Puterilé Comisiei vizau, printre altele, iniţiativa de a încheia convenţii, reglementarea diferendelor, discuţia rapoartelor anuale, schimbul de informaţii.

Între céle două războaie mondiale statele membre ale Comisiei (Austria, Ungaria, Cehoslovacia, România şi Iugoslavia) au încheiat 7 convenţii bilaterale, care prevedeau principii importante referitoare la utilizarea apelor limitrofe şi

[14] În privinţa istoricului regimului internaţional al Dunării, a se vedea: I. Neniţescu, Dunărea în dreptul internaţional, Bucureşti, 1903; Paul Gogeanu, Dunărea în relaţiile internaţionale, Editura politică, Bucureşti, 1970; Gh. Secariu, Utilizările apelor de frontieră ale României în alte scopuri decât navigaţia în lumina practicii sale convenţionale, în "Revista română de studii internaţionale", nr.3/1988, p.194-201

protecția împotriva inundațiilor și/ori instituiau câte o comisie mixtă. În timpul celui de-al doilea război mondial Comisia și-a încetat activitatea și convențiile bilaterale au fost abrogate.

În prezent, nu există nici o convenție multilaterală în vigoare, cu forță juridică, relativă la protecția și conservarea resurselor de apă ale Dunării.

Convenția privind regimul de navigație pe Dunăre, din 1948, nu cuprinde nici o regulă privind utilizarea apelor ori referitoare la protecția împotriva inundației și poluării. Natural, câteva reguli pot fi interpretate că se referă oarecum la asemenea probleme; de exemplu, conform art.3 statele danubiene se angajează de a nu împiedica navigația în șenalele navigabile ale Dunării. Această obligație impune o limitare foarte generală amenajării apelor. De asemenea, Comisia Dunării a încercat, într-o anumită măsură, să-și extindă preocupările în materie de protecție a mediului fluvial. Se impun a fi menționate, în acest sens, rezoluțiile sale privind protecția Dunării contra poluării prin hidrocarburi și cele relative la problemele hidrologice.

De altfel, prima activitate de protecție a mediului desfășurată de Comisia Dunării a avut loc în anul 1961, pe baza hotărârii celei de-a XIX-a sesiuni a organismului, și s-a referit la depozitarea deșeurilor de petrol provenite de la nave. Documentul interzicea navelor (fie în rută, fie în timpul staționării în porturi) să deverseze, sub orice formă, deșeurile de petrol sau alte produse. Deșeurile urmează a fi depozitate în containere, fixe sau plutitoare, prevăzute de statele riverane. Totuși, de menționat că deciziile privind serviciile nu au decât un caracter de recomandare, autoritatea Comisiei Dunării fiind limitată la problemele de navigație pe fluviu.

Multe dintre dispozițiile referitoare la poluare urmăresc, în primul rând, utilizarea apelor în diverse scopuri, ca, de pildă, protejarea pescuitului (de exemplu, Convenția referitoare la pescuitul pe Dunăre, semnată la București, la 29 ianuarie 1958), și în mod secundar ating și aspecte ale protecției mediului.

O serie de elemente de protecție sunt cuprinse în diversele convenții bilaterale încheiate între statele riverane. Acestea pot fi grupate în două mari categorii: a) convenții relative la utilizarea energiei hidraulice (precum cele româno-iugoslave referitoare la exploatarea hidraulică Porțile-de-Fier care cuprind unele clauze generale relative la protecția mediului și lupta împotriva poluării; b) convenții referitoare la regimul apelor limitrofe (în număr de peste 20). În privința acestora din urmă, scopul lor fundamental a fost acela de a asigura statu quo-ul în regimul apelor limitrofe, prin interzicerea modificării acesteia fără acordul părților interesate. Acestea prevăd schimbul de reparații, elaborarea unor planuri de lucrări, instituie comisii mixte, cu competențe mai ales tehnice. Toate convențiile cuprind o reglementare sumară a protecției apelor fluviului împotriva poluării: părțile se angajează să acționeze pentru prevenirea creșterii gradului de poluare și să ia măsurile corespunzătoare pentru reducerea poluării existente.

În ultimul timp asistăm la apariţia unei a treia categorii de convenţii bilaterale, respectiv cele privind colaborarea riveranilor în domeniu mai larg al protecţiei mediului (ca, de exemplu, cea încheiată la Sofia, la 9 decembrie 1991, între România şi Bulgaria) şi care cuprind referiri directe la gospodărirea şi protecţia apelor fluviului împotriva poluării.

3.6.2. Declaraţia privind cooperarea statelor dunărene în materie de gospodărire şi protecţie a apelor fluviului contra poluării

Singurul document referitor la protecţia propriu-zisă şi conservarea apelor Dunării este unul fără caracter juridic, respectiv "Declaraţia privind cooperarea statelor dunărene în materie de gospodărire şi de protecţie a apelor fluviului contra poluării[15], adoptată la Bucureşti, la 3 decembrie 1985, în cadrul Conferinţei asupra gospodăririi apelor Dunării (10-13 decembrie 1985)[16]. Ca orice act de acest gen, declaraţia are o valoare juridică intermediară, confirmând sau reafirmând principii şi norme deja existente ori contribuind la dezvoltarea altor reguli de drept[17]. Declaraţia proclamă ca obiective ale politicii statelor dunărene în materie:

a) utilizarea raţională şi conservarea resurselor de apă ale Dunării;

b) prevenirea poluării apelor sale; supravegherea calităţii lor[18].

Este consacrată o concepţie modernă, potrivit căreia ţările respective vor lua măsuri, în conformitate cu legislaţiile lor în vigoare şi în limitele mijloacelor tehnico-economice, pentru prevenirea poluării apelor Dunării, acordând o atenţie specială prevenirii poluării provocate de substanţe nocive şi radioactive, ca şi

---

[15] Textul Declaraţiei în Doc. O.N.U., A/41/392 din 4 iunie 1986

[16] Statele semnatare ale documentului sunt: Austria, Bulgaria, Cehia-Slovacia, Germania, Iugoslavia, România, Ungaria şi fosta URSS.

[17] Este semnificativ, în acest sens, procesul preliminar adoptării documentului. Astfel, în cadrul reuniunilor pregătitoare ale experţilor s-a discutat, în principal, natura juridică, forma şi conţinutul acestui act, de la unul cu caracter general de recomandare (Recomandare) pentru care s-au pronunţat ţările occidentale (Austria, Germania) la unul cu caracter juridico-tehnic obligatoriu (Convenţie) pentru care s-au pronunţat statele est-europene (Bulgaria, Iugoslavia, România, Ungaria şi fosta URSS). Reprezentanţii vest-europeni au fost de acord şi cu caracterul de convenţie, dar în acest caz documentul urma să fie semnat şi de C.E.E., fapt neacceptat de est-europeni. În atare condiţii s-a optat pentru forma intermediară a declaraţiei, care nu reprezintă o simplă recomandare, dar nu are nici forţa juridică a unei convenţii.

[18] Pentru literatură a se vedea: I. Gr. Sion, Ecologie şi drept internaţional, Editura ştiinţifică şi enciclopedică, Bucureşti, 1990, p.59-63; A. Constantin, "Conferinţa de la Bucureşti a ţărilor dunărene în probleme de gospodărire a apelor Dunării", în "Revista română de studii internaţionale" nr. 3/83/1986, p.234 şi urm.; Gh. Secarin, Utilizarea apelor de frontieră ale României în alte scopuri decât navigaţia în lumina practicii sale convenţionale, în "Revista română de studii internaţionale" nr.3(95) 1988, p.196-197.

pentru reducerea progresivă a nivelului poluării, luând în consideraţie cerinţele ecologice ale acestor ape[19].

Ca ansamblu de măsuri concrete în vederea realizării obiectivelor propuse, guvernele statelor dunărene îşi propun ca, prin mijloacele unei strânse cooperări:

a) să procedeze la controlul sistematic al calităţii apelor Dunării[20], potrivit unor programe şi metode care să permită obţinerea de date comparabile, în consecinţă, ele vor elabora şi adopta programe şi metode adecvate nu mai târziu de un an sau doi de la data semnării documentului, iar supravegherea operativă începe la şase luni de la adoptarea unei metodologii: la doi ani după iniţierea controlului, se vor stabili caracteristicile calitative ale apelor Dunării pe o perioadă dată (pct.2.1);

b) să efectueze un schimb de informaţii privitor la organele competente care se ocupă de controlul poluării apelor Dunării şi cu coordonarea metodelor şi programelor elaborate pentru supravegherea calităţii apelor, aceste organe vor fi informate despre rezultatele supravegherii şi evaluării calităţii apelor; ele vor fi înştiinţate, fără întârziere, despre orice poluare accidentală, ca şi despre măsurile luate în astfel de cazuri (pct.2.2);

c) să studieze posibilitatea automatizării controlului calităţii apelor Dunării, precum şi posibilitatea stabilirii, în viitor, a unor sisteme automate de supraveghere în staţiile de măsurare determinate (pct.2.3);

d) să transmită unul altuia, prin intermediul organelor competente, în caz de necesitate sau cel puţin o dată la fiecare doi ani, rezultatele controlului efectuat în staţiile de măsurare şi să procedeze la un schimb de informaţii asupra măsurilor luate pentru protejarea apelor Dunării împotriva poluării, asupra acordurilor încheiate în acest scop între statele dunărene, ca şi asupra efectelor punerii lor în aplicare (pct.2.4.);

e) să organizeze în comun, în caz de necesitate sau cel puţin o dată la fiecare doi ani, întâlniri ale reprezentanţilor organelor competente ale statelor dunărene pentru consfinţirea rezultatelor privitoare la analizele apelor fluviului, dar şi pentru soluţionarea altor probleme apărute în cadrul cooperării definite de această Declaraţie (pct.2.5.);

f) să schimbe informaţii asupra organismelor însărcinate cu stabilirea bilanţului hidrologic, asupra rezultatelor activităţii acestora şi să pună la punct, în decursul unui an de la data semnării Declaraţiei, o metodă concretă de stabilire a

---

[19] Declaraţia adoptă următoarea definiţie a poluării apei "proces care duce direct sau indirect la înrăutăţirea compoziţiei proprietăţilor apei".

[20] Calitatea apelor va fi controlată prin intermediul staţiilor de epurare situate la trecerea Dunării de pe teritoriul unui stat pe cel al altui stat, iar în sectoarele în care fluviul formează frontieră comună între două state la începutul şi la sfârşitul sectoarelor de frontieră comună, în punctele convenite pe cale bilaterală. După necesitate, pe aceeaşi cale, şi în alte staţii de măsurare vor putea fi stabilite.

bilanțului hidrologic național, în vederea obținerii unor rezultate comparabile în situațiile de măsurare și, pe această bază, să se treacă la stabilirea unui bilanț hidrologic general al Dunării (pct.2.6.).

Pentru aplicarea prevederilor documentului, statele semnatare se vor strădui ca, prin negocieri, să reglementeze în mod progresiv, pe calea acordului bi și multilateral, problemele practice de interes vital, referitoare la prezervarea apelor Dunării, pentru realizarea obiectivelor propuse, o colaborare strânsă cu ONU; instituțiile sale specializate și alte organizații internaționale interesate.

După cum se poate observa, rezultând în mod obiectiv și din natura juridică a documentului analizat, statele se angajează că "se vor strădui" să realizeze măsurile și obiectivele prevăzute, fapt ce diminuează considerabil efectele concrete ale Declarației.

3.7. Convenția pentru protecția și utilizarea durabilă a Dunării

Evoluțiile din ultimii ani au scos și mai mult în evidență nevoia de amplificare și diversificare a măsurilor naționale și internaționale de prevenire, control și reducere semnificativă a impactului transfrontalier cauzat de substanțele periculoase și de nutrienții evacuați în mediul acvatic din bazinul Dunării, în strânsă legătură și cu situația Mării Negre. În acest context, au fost deja adoptate unele măsuri prin inițiativele naționale ale țărilor dunărene, cooperarea bilaterală și multilaterală a acestora, precum și în cadrul procesului C.S.C.E. de către Comisia Economică a ONU pentru Europa (CEE/ONU) și Uniunea Europeană, vizând mai ales prevenirea și controlul poluării transfrontiere, gospodărirea durabilă a apelor, utilizarea rațională și conservarea resurselor de apă. Semnificative sunt, în acest sens, documentele internaționale precum **Convenția privind protecția și utilizarea cursurilor de apă transfrontiere și lacurilor internaționale** din 1992 și **Convenția privind protecția Mării Negre** împotriva poluării din 21 aprilie 1992.

Devenea deci o necesitate elaborarea și adoptarea unui document internațional care să favorizeze o îmbunătățire de durată și o protecție a fluviului Dunărea și a apelor din bazinul său hidrografic, în special în context transfrontier și o gospodărire durabilă a apei, luând în considerare interesele țărilor riverane în domeniul utilizării apei și, în același timp, contribuind la protecția mediului marin al Mării Negre.

Ea și-a regăsit împlinirea prin semnarea la Sofia, la 29 iunie, de către 11 state dunărene (Austria, Bulgaria, Croația, Republica Cehă, Germania, Republica Moldova, România, Slovacia, Slovenia și Ucraina) și Uniunea Europeană a **Convenției privind cooperarea pentru protecția și utilizarea durabilă a fluviului Dunărea** (Convenția pentru protecția fluviului Dunărea). Constituind primul document juridic, pe deplin angajant în materie, Convenția a fost ratificată prin Legea nr.14 din 27 februarie 1995, România devenind astfel prima dintre

ţările semnatare care a recurs la un asemenea act. Este vorba de un text convenţional propriu-zis, însoţit de 5 anexe (privind : cele mai bune tehnici disponibile (anexa I), sectoarele industriale şi substanţele periculoase (anexa II), ghid de apreciere generală a calităţii apei (anexa III), Statutul Comisiei internaţionale pentru protecţia fluviului Dunărea (anexa IV), arbitrajul (anexa V). Aşa cum rezultă din chiar textul său, documentul se aplică bazinului hidrografic al Dunării definit drept „partea din bazinul hidrografic al fluviului de care beneficiază părţile contractante". Sunt considerate „state dunărene" statele riverane care deţin o parte considerabilă a bazinului hidrografic al Dunării, adică o cotă care depăşeşte 2000 km^2 din totalul bazinului hidrografic. Referitor la obiectul Convenţiei, acesta este reprezentat, în special, de 5 categorii de activităţi planificate sau în curs de realizare, în măsura în care acestea produc sau pot produce impacturi transfrontiere (precum: evacuarea de ape uzate, amenajări hidrotehnice, exploatarea construcţiilor hidrotehnice existente, manipularea substanţelor periculoase pentru apă şi prevenirea accidentelor etc. Cooperarea în domeniul gospodăririi apei va trebui orientată spre realizarea unei utilizări durabile a apelor, pornind de la criteriile unei dezvoltări stabile şi ecologice adecvate care vizează, în acelaşi timp: menţinerea calităţii generale a vieţii, a accesului continuu la resursele naturale, evitarea pagubelor ecologice de durată şi asigurarea protecţiei ecosistemelor şi aplicarea unor abordări preventive. Sunt promovate, în acest context, două reguli esenţiale: dreptul fiecărui stat contractant de a adopta şi aplica măsuri mai ferme decât cele care rezultă din prevederile Convenţiei şi, respectiv, interdicţia ca prin aplicarea documentului să se cauzeze vreo creştere semnificativă, directă sau indirectă, a impacturilor asupra mediului riveran. Pe baza principiilor „poluatorul plăteşte" şi cel al „precauţiei" sunt consacrate drept forme de cooperare: consultările şi activităţile comune, schimbul de informaţii şi experienţă mai ales în domeniul reglementărilor legale, interne şi internaţionale în domeniu.

Dintr-o asemenea perspectivă, cooperarea multilaterală dintre statele semnatare îşi propune drept obiective, printre altele, prevenirea, controlul şi reducerea impactului transfrontier, măsuri speciale pentru protecţia resurselor de apă, inventarierea emisiilor, programe de acţiune şi evaluare a pagubelor înregistrate, programe de monitoring, informarea publicului, cercetarea şi dezvoltarea etc.

În scopul realizării scopurilor şi prevederilor Convenţiei, va fi înfiinţată **Comisia internaţională pentru protecţia fluviului Dunărea**, care va elabora propuneri şi recomandări pentru părţile contractante. Aceasta hotăreşte în privinţa cooperării cu organizaţii internaţionale şi naţionale sau cu alte organisme care sunt angajate sau interesate în protecţia şi gospodărirea apelor fluviului şi a apelor din bazinul său hidrografic sau în probleme generale privind protecţia apelor din

bazinul său hidrografic sau în probleme generale privind protecţia apelor, în scopul coordonării şi evitării paralelismelor.

Conform Statutului Comisiei (aprobat prin anexa IV a Convenţiei) acesta dispune de un grup de lucru permanent şi grupe de experţi. Pentru administrarea Convenţiei şi desfăşurarea activităţii Comisiei Internaţionale se stabileşte un Secretariat Permanent cu sediul la Viena.

Se instituie, de asemenea, o Conferinţă a părţilor, cu competenţa de a adopta recomandări şi hotărâri privind aplicarea prevederilor Convenţiei, precum şi a amendamentelor la aceasta.

Activităţile care se realizează de părţile contractante în cadrul **Declaraţiei privind cooperarea statelor dunărene în domeniul gospodăririi apei Dunării**, din 1985 (Declaraţia de la Bucureşti), prin intermediul grupurilor de lucru pentru calitatea apei, inundaţii, prognoza acestora şi balanţa apei, sunt transferate în cadrul noii Convenţii.

În privinţa acordurilor existente, se stabileşte angajamentul părţilor contractante de a-şi adapta, în cazul în care este necesar, acordurile bilaterale, multilaterale sau alte aranjamente existente, pentru a elimina contradicţiile, cu principiile de bază ale acestei convenţii şi, în cazul în care este oportun, să încheie acorduri suplimentare sau alte aranjamente.

Să menţionăm că documentul este deschis pentru semnare statelor dunărene şi oricăror altor organizaţii economice de integrare regională, căreia statele, în calitate de membre, i-au transferat competenţa în privinţa problemelor guvernate de prevederile acestui act.

Convenţia va intra în vigoare după 90 de zile de la data când a fost depus cel de-al II-lea instrument de ratificare, de acceptare, de aprobare sau de aderare. Guvernul României acţionează ca depozitar al documentului.

Prin semnarea acestui document, regimul internaţional al Dunării se îmbogăţeşte cu semnificative elemente de protecţie şi utilizare durabilă a apelor fluviului.

3.8. Regimul internaţional de protecţie al Rhinului şi Dunării din perspectiva căii de navigaţie Dunăre-Main-Rhin

Realizarea unui curs unic de apă continentală între Marea Nordului şi Marea Neagră, în lungime de apoximativ 3500 km prin deschiderea căii navigabile Dunăre-Main-Rhin, ridică o serie de probleme şi în privinţa protecţiei mediului fluvial[21].

[21] Asupra problemei a se vedea: Alexandre Kiss, Problemes de droit international poses par la voi d'eau Rhin-Danube, în AFDJ, vol.XXVII/1981, p.768-780; Mircea Duţu, Privire comparativă asupra regimului de protecţie împotriva poluării a Rhinului şi Dunării, în "Revista română de studii internaţionale", nr.6/1992, p.457-460.

După cum este cunoscut, poluarea fluvială constituie un fenomen care nu cunoaşte frontiere, în raporturile dintre statul din amonte şi statul din aval. Prevenirea şi combaterea diverselor forme de poluare presupun reglementări juridice şi forme de cooperare bi şi multilaterală adecvate.

Din acest punct de vedere, diferenţele între regimurile de protecţie ale Rhinului şi Dunării sunt evidente; în timp ce primul beneficiază în prezent de un statut complex de reguli şi instituţii speciale, reglementarea şi colaborarea dunăreană în materie sunt abia la început.

Realizarea sistemului de navigaţie Dunăre-Main-Rhin presupune, în consecinţă, şi importante transformări în ce priveşte regimul juridic al protecţiei contra poluării celor două fluvii importante ale Europei. Aceasta trebuie să se exprime în realizarea unor reguli general uniforme şi cu standarde ecologice ridicate de prevenire şi combatere a fenomenului de poluare a mediului acvatic fluvial (în primul rând prin extinderea regimului actual al Rhinului şi edictarea de noi reglementări), instaurarea şi promovarea unor noi şi eficiente forme de cooperare (inclusiv instituţional-organizatorice), abordarea de ansamblu (pe calea noţiunii de bazin fluvial) a fenomenului de poluare a apelor continentale ş.a.

Într-o asemenea perspectivă, realizarea cursului unic de apă între Marea Neagră şi Marea Nordului poate conduce şi la instituirea primului regim uniform de protecţie împotriva poluării fluviale care ar putea fi extins la nivel continental european.

3.9. Regimul juridic de protecţie şi conservare a Rezervaţiei Biosferei Delta Dunării

Delta Dunării este cea mai mare şi mai puţin afectată zonă umedă a Europei, constituind o regiune de importanţă internaţională[22].

Ea este, în acelaşi timp, deosebit de fragilă, mediul deltaic fiind supus în ultimele decenii unei degradări grave, ca urmare a supradezvoltării navigaţiei, exploatării neraţionale a resurselor piscicole, agriculturii şi operaţiunilor de regularizare, poluării sub diferite forme.

Într-o asemenea situaţie, în ultimii ani s-au adoptat o serie de măsuri, inclusiv legislative, vizând oprirea proceselor de degradare a patrimoniului natural al Deltei şi reconstrucţia sa ecologică. Rezultatul principal îl constituie, din acest punct de vedere, constituirea Rezervaţiei Biosferei Delta Dunării, cu un statut

[22] Delta Dunării se întinde pe o suprafaţă de 550.000 ha (dintre care peste 400.000 ha în România şi restul în Ucraina), constituind o importantă zonă a biodiversităţii. Apele ei găzduiesc peste 75 de specii de peşti (inclusiv sturioni), aici se găsesc formaţiuni unice de stejari, crescute pe vechi plaje, care împreună cu stepele adiacente, adăpostesc multe specii de plante şi animale. Numeroase specii de păsări pe cale de dispariţie se mai întâlnesc încă în deltă, precum: cormoranul pitic, gâsca cu piept roşu, pelicanii dalmaţieni etc.

juridic complex, menită să asigure gestionarea corespunzătoare şi dezvoltarea durabilă a resurselor naturale ale zonei.

3.9.1. Evoluţia reglementărilor vizând protecţia şi conservarea Deltei Dunării. Prin Decretul nr. 103 din 7 februarie 1990 au fost sistate lucrările de aplicare a programului de amenajare şi exploatare integrală a Deltei Dunării şi abrogat Decretul nr.92/1983, precum şi oricare alte activităţi care ar afecta mediul deltaic. Totodată, s-a prevăzut elaborarea unui studiu din care să rezulte măsurile necesare pentru utilizarea economică a teritoriului zonei, în condiţii de redresare şi menţinere a echilibrului ecologic. Prin Decretul nr.187 din 30 martie 1990, România a aderat la Convenţia UNESCO la 16 noiembrie 1972, iar Delta Dunării a fost înscrisă pe lista patrimoniului mondial în decembrie 1991 şi a fost declarată rezervaţie a biosferei.

Reflectând asemenea evoluţii, prin Hotărârea Guvernului nr. 983 din 29.08.1990 (privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Mediului), pentru îndrumarea şi controlul întregii activităţi ştiinţifice, de turism şi agrement din deltă s-a înfiinţat Administraţia Rezervaţiei Delta Dunării, instituţie cu personalitate juridică în subordinea Ministerului Mediului.

Un pas important în stabilirea noului regim de protecţie şi conservare a mediului deltaic l-a constituit aderarea României, prin Legea nr.5 din 25 ianuarie 1991, la Convenţia asupra zonelor umede, de importanţă internaţională, în special ca habitat al păsărilor acvatice (încheiată la Ramsar, la 2 februarie 1971) şi înscrierea Deltei Dunării în mai 1991) pe lista aferentă acestei Convenţii[23]. Toate aceste reglementări au stabilit un ansamblu de reguli internaţionale aplicabile Deltei Dunării, completate cu prevederi legislative de ordin intern.

3.9.2. Reglementările internaţionale privind protecţia şi conservarea Deltei Dunării. Cele două convenţii internaţionale (respectiv Convenţia UNESCO şi cea de la Ramsar) stabilesc un sistem general de protecţie la nivel naţional şi internaţional.

3.9.2.1. Protecţia Deltei Dunării ca obiectiv al patrimoniului mondial.

Primul principiu consacrat de acest document internaţional deosebit de important este acela al obligaţiei tuturor statelor de a proteja bunurile naturale şi culturale excepţionale care, privite în mod colectiv, aparţin întregii umanităţi şi angajamentul de a nu lua nici o măsură susceptibilă de a prejudicia direct ori indirect acest patrimoniu. Dispoziţiile Convenţiei încearcă o conciliere cât mai bună posibilă între principiile suveranităţii şi integrităţii teritoriale şi necesitatea unei intervenţii internaţionale. Astfel, pe de o parte, se stabileşte clar că guvernele naţionale sunt responsabile de protecţia siturilor, patrimoniului mondial aflat sub jurisdicţia lor, iar pe de altă parte, că acestea trebuie să coopereze în acest

[23] În plus, România a semnat, la 5 iunie 1992, Convenţia asupra biodiversităţii, iar prin Legea nr.13 din 11 martie 1993 a ratificat Convenţia privind conservarea vieţii sălbatice şi habitatelor naturale din Europa, adoptată la Berna, la 19 septembrie 1979.

domeniu. Bunurile naturale care fac parte din patrimoniul mondial rămân supuse legislației statului competent teritorial, în ce privește proprietatea, în sensul că acestea vor continua să aparțină entităților publice, private ori particularilor.

Acest stat are competența de a identifica și delimita diferitele bunuri care să fie înscrise pe lista patrimoniului natural mondial supus protecției. Făcând acest lucru în privința Deltei Dunării, statul român a subscris obligațiilor de a adopta o politică generală de a conferi acesteia o funcție în viața colectivă și a integra preocupările de protecție a mediului în programele de dezvoltare economico- socială[24].

Măsuri juridice, științifice, tehnice, administrative și financiare și, în special, existența unor servicii speciale trebuie să asigure conservarea, valorificarea și refacerea acestui patrimoniu (art.5).

Statele trebuie să trimită periodic rapoarte asupra măsurilor pe care le-au întreprins în acest sens unui comitet special creat de Convenție (art.29).

Pe de altă parte, comunitatea internațională exercită o influență efectivă, prin intermediul UNESCO, ca autoritate morală și de acordare de asistență tehnică și financiară.

Așa se face că documentul a instituit un sistem de cooperare internațională pentru a ajuta statele sărace în eforturile lor de a asigura o protecție corespunzătoare elementelor naturale reprezentative. În acest sens, a fost creat un Comitet interguvernamental al patrimoniului mondial natural și cultural care, pe baza criteriilor pe care le stabilește el însuși, dar cu consimțământul statelor competente teritorial, întocmește o listă a patrimoniului mondial și o alta a patrimoniului mondial în pericol.

Tot comitetul este cel care studiază și decide în privința cererilor de asistență internațională pentru protecția, conservarea, valorificarea ori reanimarea elementelor acestui patrimoniu.

În ansamblul său, Convenția UNESCO consacră principiul conform căruia bunurile naturale care privesc întreaga omenire trebuie să fie conservate în interesul umanității și ca un proces de asistență internațională trebuie să ajute statele aflate în nevoie, competente din punct de vedere teritorial, și care sunt un fel de depozitar al bunurilor care fac parte din patrimoniul universal. De altfel, trebuie subliniat faptul că, respectând întocmai independența de jurisdicție a fiecărui stat, Convenția încurajează statele părți în a se angaja pentru respectarea acestui patrimoniu și deschide perspective acțiunii internaționale.

---

[24] Pentru o prezentare generală a celor două Convenții a se vedea: Al.Kiss, Droit international de l'environnement, Ed. Pedone, Paris, 1989; Mircea Duțu, Dreptul mediului, Editura GAMIAN, București, 1993; Cristina Cameron, Caracteristiques positives et faiblesse de la Convention du patrimoniu naturell, în revista Nature et Ressources nr.3/1992, p.18-21;

În sfârşit, Convenţia privind patrimoniul mondial este singurul tratat cu vocaţie universală privind conservarea unui patrimoniu cultural şi natural aparţinând întregii umanităţi.

3.9.2.2. Conservarea Deltei Dunării ca zonă umedă de interes internaţional.

Ca resurse de mare valoare economică, culturală, ştiinţifică şi recreativă, cele peste 300 de zone umede înscrise pe lista Ramsar, printre care şi Delta Dunării, se bucură de un regim naţional şi internaţional special de protecţie şi conservare.

Convenţia din 1971[25] stabileşte pentru statele părţi în primul rând cerinţa de a elabora şi aplica planurile lor de amenajare, astfel încât să se favorizeze conservarea acestor zone şi să asigure utilizarea raţională a resurselor lor (art.3). Conservarea trebuie să fie promovată prin crearea de rezervaţii în zonele umede, acestea fiind sau nu înscrise pe listă şi prin realizarea supravegherii adecvate a stării acestora (art.4).

Gestiunea raţională presupune măsuri legislative şi administrative în vederea asigurării creşterii efectivelor la populaţiile de păsări acvatice, protejării faunei şi florei şi a habitatelor naturale din zonă.

Orice reducere a suprafeţei unei zone umede trebuie să fie compensată prin crearea de noi rezerve naturale. Totodată, documentul consacră convenţia statelor semnatare de a-şi coordona politicile lor de conservare.

De asemenea, este stipulată obligaţia de a coopera pentru statele care împart aceleaşi zone umede, bazine hidrografice ori aceleaşi populaţii de animale din zonele umede ca, de exemplu, păsările de apă migratoare.

3.9.2.3. Conceptul de rezervaţie a biosferei. Conceptul de rezervaţie a biosferei a fost introdus de Consiliul internaţional de coordonare al Programului MAB din cadrul UNESCO, în anul 1970. Scopul declarat al acestuia l-a constituit stabilirea unei serii de arii protejate, legate între ele printr-o reţea de coordonare internaţională, având ca obiectiv demonstrarea beneficiilor conservării pentru societate şi procesul de dezvoltare.

Acest obiectiv urma să fie atins prin elaborarea unui management de conservare şi gestiune a acestor zone, dezvoltarea unui sistem de monitoring, participarea colectivităţilor locale şi informarea şi educaţie ecologică.

Prima rezervaţie a biosferei a fost desemnată în 1976, în prezent numărul acestora depăşind 230, în circa 75 de ţări, acoperind o arie de peste 1,5 km pătraţi[26].

---

[25] Intrată în vigoare în 1975; a fost amendată în 1987 pentru a permite stabilirea unei structuri administrative formată dintr-un comitet permanent şi un secretariat.

[26] În 1984, Consiliul MAB a lansat un Plan de acţiune pentru a coordona aplicarea conceptului general de rezervaţie a biosferei, cuprinzând 9 obiective fundamentale şi 35 acţiuni specifice,

În urma evoluțiilor de peste două decenii, conceptul actual de rezervă a biosferei exprimă drept cerințe esențiale: cuprinderea a trei zone de protecție: zona centrală, zona tampon și zone de tranziție, îndeplinirea a trei funcții principale: conservare, cercetare și dezvoltare și existența unei instituții având competențe de a gera ansamblul zonei.

3.9.3. Legea privind constituirea Rezervației Biosferei Delta Dunării.

În realizarea angajamentelor internaționale și pentru constituirea unui regim adecvat de protecție și conservare a Deltei Dunării a fost elaborată și adoptată de Parlament o lege specială, respectiv Legea nr.82 din 20 noiembrie 1993, privind constituirea Rezervației Biosferei Delta Dunării[27].

Actul legislativ cuprinde trei mari categorii de dispoziții: a) referitoare la regimul general și special de protecție; b) cu caracter instituțional și de autorizare și c) sancțiuni.

Preluând elemente din convențiile de la Ramsar și UNESCO, legea definește rezervația biosferei ca zonă geografică cu suprafețele de uscat și de ape, inclusiv terenuri aflate permanent sub ape, în care există elemente și formațiuni fizico-geografice, specii de plante și animale care și conferă o importanță bio-geografică, ecologică și estetică deosebită, cu valoare de patrimoniu natural și universal, fiind supusă unui regim special de administrare în scopul conservării acesteia, prin dezvoltarea așezărilor umane și organizarea activităților economice în corelare cu capacitatea de suport a mediului deltaic și a resurselor sale naturale[28] ,(art.2).

Definiția legală surprinde, ca elemente esențiale, calitatea de patrimoniu natural mondial și zonă umedă de importanță internațională, supusă unui regim de protecție și conservare bazat mai ales de promovarea unui tip de dezvoltare durabilă.

3.9.3.1. Zonele de protecție ale Rezervației. Protecția și conservarea teritoriului Rezervației se fac în mod diferențiat, în funcție de elementele supuse ocrotirii. Astfel, conform legii, sunt delimitate trei zone funcționale[29]: a) zone cu regim de protecție integrală; b) zone tampon cu regim diferențiat de protecție în care se pot desfășura unele activități umane, precum și zone de reconstrucție ecologică;

---

formând împreună trei mari domenii: dezvoltarea și intensificarea rețelei, folosirea acesteia pentru cercetare și monitoring și conservarea rezervațiilor.

[27] Publicată în Monitorul oficial al României, partea I, anul V nr.283, din 7 decembrie 1993.

[28] Din punct de vedere fizico-geografic rezervația cuprinde: Delta Dunării, sărăturile Murighiol-Plopu, complexul lagunar Razim-Sinoie, Dunărea maritimă până la Cotul Pisicii, sectorul Isaccea-Tulcea, cu zona inundabilă, litoralul Mării Negre de la Brațul Chilia până la Capul Midia, apele maritime interioare și marea teritorială, până la izolația de 20 m inclusiv. Limita continentală a rezervației este reprezentată de contactul Podișului Dobrogean cu zonele umede și palustre.

[29] Delimitate prin Hotărâre de Guvern, conform art.9 din lege.

c) zone economice, în care se pot desfăşura activităţi economice tradiţionale (art.3).

Regimul specific, cu precizarea măsurilor concrete de protecţie şi al fiecărei zone va fi stabilit prin Statutul Rezervaţiei.

În acest sens, o deosebită importanţă o reprezintă distincţia în cele trei zone care trebuie să le cuprindă, în principiu, fiecare rezervaţie a biosferei şi zonele prevăzute de legislaţiile naţionale în materie de zone.

Totodată, în 1988 Consiliul MAB a relevat o serie de schimbări care să fie operate în vederea modernizării conceptului şi sprijinirii aplicării sale din punct de vedere financiar. La rândul său, Conferinţa UNESCO a adoptat o rezoluţie prin care cere consolidarea statutului juridic al rezervaţiei biosferei protejate. Aşa, de exemplu, expresia zonă tampon poate fi utilizată în două sensuri diferite, după cum este vorba de o zonă tampon a rezervaţiei biosferei ori de cea a zonei protejate care constituie zona sa centrală. Or, se ştie că limitele acestor zone nu coincid. Legea stabileşte regula că zonele cu regim de protecţie integrală sunt protejate, în mod obligatoriu, de zone tampon.

3.9.3.2. Regimul de administrare. Pentru aplicarea regimului general de protecţie şi conservare a Rezervaţiei Biosferei Delta Dunării şi administrarea patrimoniului natural din domeniul public de interes naţional, prin lege s-a înfiinţat Administraţia Rezervaţiei, ca instituţie publică cu personalitate juridică, cu sediul în municipiul Tulcea, în subordinea Ministerului Apelor, Pădurilor şi Protecţiei Mediului (art.4)[30].

Din punct de vedere structural Administraţia este condusă de Consiliul ştiinţific (cu rol deliberativ, adoptând hotărâri în domeniile fundamentale ale Rezervaţiei) şi Colegiul executiv (ca organ de aplicare a hotărârilor Consiliului ştiinţific), având ambele, ca preşedinte, pe Guvernator.

Dată fiind importanţa deosebită a participării reprezentanţilor colectivităţilor locale la adoptarea deciziilor privind teritoriul Rezervaţiei, prevederile legii în sensul că din Consiliul ştiinţific fac parte şi 3 personalităţi din teritoriu, propuse de Consiliul judeţean Tulcea, sunt insuficiente.

Practica internaţională relevă că, de obicei, alături de administraţia propriu-zisă, se apelează la organisme consultative, formate din specialişti, reprezentanţi

[30] Anterior, prin Hotărârea Guvernului nr.983 din 9.08.1990 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Mediului, pentru coordonarea şi controlul întregii activităţi ştiinţifice, de turism şi agrement în Deltă, a fost creată Administraţia Deltei Dunării rezervaţie a biosferei, instituţie cu personalitate juridică în subordinea Ministerului Mediului. Ulterior, toate hotărârile guvernamentale privind organizarea şi funcţionarea ministerului de resort (inclusiv cea nr.792 din 17 decembrie 1992 privind Ministerul Apelor, Pădurilor şi Protecţiei Mediului) au prevăzut Administraţia Rezervaţiei, cu regim de serviciu public descentralizat al ministerului în unităţile administrativ-teritoriale.

ai populației locale, organizațiilor neguvernamentale etc., competente să emită o serie de avize.

Tot în componența Administrației Rezervației funcționează și Corpul de inspecție și pază, având ca funcție realizarea supravegherii întregului teritoriu al Rezervației și sancționarea nerespectării măsurilor de protecție stabilite în statutul Rezervației.

3.9.3.3. Atribuțiile Administrației Biosferei Delta Dunării.

Conform legii de constituire, Administrația Biosferei îndeplinește 2 mari categorii de atribuții: de administrare a patrimoniului natural din domeniul public de interes național al Rezervației și, respectiv, cele de refacere și protecție a unităților fizico-geografice ale acesteia.

3.9.3.3.1. Atribuțiile de administrare. Potrivit art.10 al actului normativ, suprafețe terestre și acvatice, inclusiv terenurile aflate permanent sub apă, care intră în componența Rezervației, împreună cu resursele naturale pe care le generează, cu excepția terenurilor care formează obiectul dreptului de proprietate privată sau aparțin domeniului public ori privat local sau județean, constituie patrimoniul natural, domeniul public de interes național în administrarea directă a organului unic de conducere a Rezervației. Pentru valorificarea resurselor terestre și acvatice din zonele valorificabile economic, Administrația Rezervației Biosferei Delta Dunării propune Guvernului concesionarea, în condițiile legii, a unor suprafețe de terenuri și ape agenților economici autorizați și populației locale care are drept de preemțiune. În această privință, Administrația, alături de atribuțiile referitoare la concesionare, stabilește, împreună cu titularul dreptului de administrare locurile și condițiile de desfășurare a activităților de vânătoare și pescuit sportiv (art.6 lit.i).

Desfășurarea activității economico-productive, de turism și agrement de către persoane fizice și juridice în legătură cu terenurile aflate în perimetrul Rezervației și care sunt obiect al dreptului de proprietate privată a persoanelor fizice și juridice sau aparținând domeniului public ori privat local sau județean se autorizează de Consiliul județean Tulcea, pe baza acordului și autorizației de mediu emise de Administrația Rezervației. Ca atribuții de autorizare ecologică, emite acordul și autorizația de mediu privind organizarea și desfășurarea activităților economico-productive, de turism și agrement de către persoane fizice și juridice în concordanță cu cerințele conservării biodiversității și a structurilor ecologice specifice și exercită modul de aplicare a prevederilor acestora, (art.6 lit.e,f).

În același context, Administrația avizează, sub raportul protecției ecosistemelor, planurile de amenajare a teritoriului și de urbanism ale localităților de pe teritoriul Rezervației elaborate potrivit legii (art.6 lit.h).

Problema evaluării impactului ecologic ca premisă a integrării cerințelor conservării mediului cu necesitățile dezvoltării este de maximă importanță și

trebuie înscrisă în cadrul general al regimului studiului de impact, procedură care va fi reglementată de viitoarea lege generală a mediului.

3.9.3.3.2. Atribuții de protecție și conservare a mediului, inclusiv de reconstrucție ecologică. Acestea au un caracter general, în sensul că sunt exercitate în privința întregului teritoriu al Rezervației, indiferent de titularul dreptului de proprietate sau de administrare asupra diferitelor zone ale acesteia. Este vorba de o competență generală și exclusivă a Administrației Rezervației.

Legea stabilește în acest sens, mai întâi, unele atribuții de evaluare ecologică, respectiv a stării ecologice a patrimoniului natural, resurselor naturale și a nivelului de valorificare a acestora, în acord cu potențialul lor de regenerare și cu capacitatea de suport a ecosistemelor (art.6 lit.a,d). Acestea sunt completate cu funcțiile de promovare a activității de cercetare și cooperare științifică internațională, organizarea de acțiuni de informare, educație și propagandă ecologică și de conlucrare și cooperare la nivel intern și internațional în domeniu (art.6 lit.j,k,l).

Atribuțiile propriu-zise de protecție se exprimă în: asigurarea măsurilor necesare conservării și protecției genofondului și biodiversității (art.6 lit.a), stabilirea și aplicarea măsurilor de reconstrucție ecologică a ecosistemelor deltaice.

Acestea se completează cu cele de sprijin și protejare a activităților economice tradiționale ale populației locale (art.6 lit.g).

După cum este cunoscut, în această privință dreptul poate interveni atât prin apărarea proprietății în dimensiunea sa de patrimoniu natural față de eventualele agresivități din afară (prin punerea la dispoziția proprietarului a o serie de proceduri și acțiuni de apărare și reparare a eventualelor pagube), cât și prin impunerea unor servituți publice legale privind măsuri generale de protecție a mediului. De altfel, măsurile stabilite de lege ca servituți ale dreptului de proprietate reprezintă în prezent principala cale juridică de promovare a obiectivelor protecției și conservării mediului natural. În acest sens, legea stabilește obligația generală a persoanelor fizice sau juridice care dețin, cu titlu de proprietate, terenuri pe teritoriul Rezervației, de a le gospodări prin mijloace ecologice admise, tradiționale sau recomandate de autoritățile științifice. Mai mult, art.8 recunoaște și garantează dreptul populației locale de a păstra obiceiurile specifice locale și activitățile economice tradiționale.

Dar această situație ridică problema, deosebit de importantă, a compensațiilor ce trebuie acordate proprietarilor pentru lipsa de câștig suferită ca urmare a respectării măsurilor de protecție ecologică. Din acest punct de vedere, legea oferă soluții parțiale.

Astfel, prin art.6 lit.g stabilește ca atribuție a Administrației Rezervației sprijinirea și protejarea activităților economice tradiționale ale populației locale,

iar prin art.8 se prevede că va asigura, după caz, prin compensații, continuitatea acestora (pescuit, agricultură, recoltare stuf).

Desigur, pe calea reglementărilor de aplicare a legii este necesar să se prevadă în amănunțime procedura de evaluare și acordare a acestor compensații, astfel existând riscul inoperativității acestor prevederi legale, datorită caracterului lor prea general.

S-ar putea, de asemenea, identifica și consacra și alte forme financiar-fiscale de stimulare a proprietarilor, în sensul respectării și promovării măsurilor de protecție ecologică (ca, de exemplu, degrevări fiscale, credite avantajoase etc.).

3.9.3.4. Regimul sancționator. Nerespectarea măsurilor legale instituite în vederea gospodăririi raționale, protecției și conservării Rezervației este sancționată sub forma contravențiilor stabilite expres de lege (art.12 și 13). Amenda sancționatoare poate fi aplicată atât persoanelor fizice, cât și persoanelor juridice (în acest caz cuantumurile fiind mai ridicate), iar constatarea și sancționarea contravențiilor se realizează de persoanele împuternicite în acest sens de către Administrația Rezervației și de către organele Ministerului de Interne.

3.9.4. Concluzii. Prin adoptarea Legii privind constituirea Rezervației Biosferei Delta Dunării se instituie și dezvoltă un regim special de protecție și gestionare rațională a acestei zone de importanță națională și internațională. Datorită calității de obiectiv al patrimoniului natural mondial și zonă umedă de însemnătate internațională a Deltei, regimul juridic general al acesteia este completat prin prevederile documentelor internaționale în materie, ratificate de România (precum Convenția UNESCO ori Convenția de la Ramsar). Totodată, sunt aplicabile și o serie de reglementări privind exploatarea căilor navigabile ale Dunării și a sectorului maritim aferent Rezervației.

Desigur, în aplicarea legii și potrivit prevederilor sale Statutul Rezervației Biosferei Delta Dunării va completa acest regim, prin precizarea modului de organizare și funcționare al Administrației Rezervației, stabilirea măsurilor de gestionare, protecție și conservare a fiecărei zone funcționale, a procedurilor de autorizare a activităților și acordare a compensațiilor, realizarea controlului și pazei etc.

Totodată, vor fi elaborate și aplicate norme tehnice privind desfășurarea activităților economico-productive, de turism și agrement pe teritoriul Rezervației în vederea prevenirii poluării și perturbării echilibrului ecologic.

Fără îndoială, odată adoptat și intrat în vigoare, regimul juridic de protecție și conservare a Rezervației Biosferei Delta Dunării va trebui perfecționat continuu, în raport și cu rezultatele aplicării sale practice.

3.10. Protecția râului Tisa și a afluenților săi. În cadrul cooperării subregionale, la Szeged (Ungaria), în 1986 a fost semnată de către 6 state riverane

"Convenţia privind protecţia apelor râului Tisa şi a afluenţilor ei împotriva poluării[31].

Conform art.1, se consideră ape poluate cele a căror compoziţie sau proprietăţi au devenit parţial sau complet neutilizabile pentru orice fel de folosire. În acelaşi timp, prin poluarea apei se înţelege "procesul care duce direct sau indirect la înrăutăţirea compoziţiei sau proprietăţilor apei".

În limitele teritoriului lor şi în conformitate cu legislaţia internă şi cu facilităţile tehnico-economice existente, părţile contractante se obligă să ia măsuri pentru prevenirea poluării apei râului Tisa şi a afluenţilor lui, prin intermediul unor organe competente, urmărind: producerea şi introducerea instalaţiilor pentru protecţia apei, cât şi a metodelor progresive de protecţie împotriva poluării; eficientizarea măsurilor ce se elaborează şi se realizează pentru protecţia împotriva poluării apei.

Potrivit art.3, pentru aprecierea calităţii apelor şi modificării nivelului poluării lor, fiecare parte la Convenţie organizează observaţii la secţiunile de frontieră. Lista acestor secţiuni, ca şi cea a indicatorilor pentru care este oportună organizarea observaţiilor sunt stabilite, împreună, de către părţile contractante. Pentru compararea datelor observaţiilor, pe baza convenţiilor bilaterale existente, părţile vor stabili un program unitar de observaţii, metodologii de analiză şi procedee de apreciere a stării şi modificării calităţii apelor.

În cazul unei poluări accidentale (avarii, calamităţi naturale) sau în situaţia apariţiei unui asemenea pericol pe teritoriul oricărui stat-parte la Convenţie, partea contractantă în cauză va lua măsurile necesare pentru îndepărtarea sau limitarea urmărilor ei; organele sale competente vor putea solicita, pe bază de înţelegere reciprocă şi în dorinţa de a urgenta lichidarea poluării accidentale, aportul celeilalte părţi contractante; modul de înştiinţare operativă în situaţia poluării accidentale se va stabili de organele competente ale părţilor contractante (art.6 pct.1,2,3).

Pentru soluţionarea problemelor ce pot apărea în timpul aplicării Convenţiei, art.9 pct.1 şi 2 prevede că, la cererea oricărei părţi contractante, dar nu mai rar de o dată la 2 ani, se vor desfăşura consfătuiri ale reprezentanţilor organelor competente ale statelor participante la Convenţie, iar problemele nerezolvate în cadrul întâlnirilor vor fi analizate la Consfătuirea reprezentanţilor guvernelor care poate fi organizată la iniţiativa oricărei părţi contractate.

După cum se poate observa, documentul are un caracter general şi prezintă un impact practic relativ redus.

[31] Părţi în Convenţie sunt: Cehoslovacia, Iugoslavia, România, Ungaria şi fosta URSS.

4. Protecția internațională a atmosferei și stratosferei

4.1. Considerații generale

Poluarea aerului prezintă o serie de particularități evidente. Dacă substanțele poluante își pot produce efectele în apă sau sol pe termen lung, atmosfera este, mai ales, un mediu de tranzit, supus modificărilor în ceea ce privește compoziția sa. Gazele ori particulele nu rămân decât temporar în aer, dar în timpul prezenței lor pot provoca multiple consecințe asupra calității sale. Mai mult decât atât, în aer poluanții se propagă cel mai repede și parcurg distanțe mult mai mari decât în alte medii.

Poluarea atmosferică a fost definită ca fiind "introducerea în atmosferă de către om, direct ori indirect, de substanțe sau de energie având o acțiune nocivă de natură a pune în pericol sănătatea omului, a prejudicia resursele biologice și ecosistemele, a deteriora bunurile materiale și a aduce atingere ori vătăma valorile agrement ori alte utilizări legitime ale mediului" (art.1 alin.1 al Convenției privind poluarea atmosferică transfrontieră la lungă distanță, de la Geneva, din 13 noiembrie 1979).

Specialiștii consideră că poluarea atmosferică se manifestă sub două forme principale: pe de o parte, gazele sulfuroase de origine industrială, convertite în parte în sulfat în troposferă și stratosfera joasă, în parte rămânând în stare de acid sulfuric revin pe sol prin intermediul precipitațiilor, atacând rădăcinile arborilor și vegetația, în general.

Pe de altă parte, alți poluanți se adaugă gazelor sulfuroase, în special bioxidul de azot (NO_2) și hidrocarburile sulfuroase (HC). Acești doi poluanți stau la baza formării ozonului (O_3) în timpul perioadei de insolație, acesta vătămând acele de conifere, în special membranele care cuprind mecanismul de fotosinteză.

De asemenea, alături de centralele electrice care utilizează combustibili fosili și industriali, importante efecte negative asupra atmosferei produc gazele de eșapament ale automobilelor. Nu trebuie subestimate problemele economice, sociale, chiar psihologice și de altă natură pe care le implică poluarea aerului.

Toate aceste aspecte dobândesc dimensiuni specifice în cadrul raporturilor internaționale. Constatarea că poluarea nu cunoaște frontiere naționale este valabilă mai ales pentru poluarea aerului.

În materie de prevenire și combatere a poluării atmosferei și stratosferei esența este să se acționeze totuși la nivel național, chiar dacă conlucrarea la nivel internațional devine din ce în ce mai importantă.

Aceste particularități ale fenomenelor de poluare a aerului și consecințelor lor se manifestă și în plan juridic. Astfel, procedeele și metodele de reglementare adoptate sunt variate; alături de recursul la stabilirea de norme (în special de norme de emisie și, într-o oarecare măsură, norme de calitate a aerului în locuri determinate), se acționează asupra combustibililor (mai mult sau mai puțin bogați

în sulf), conținând plumb ori alte substanțe care pot fi la originea poluărilor sau asupra procedeelor de combustie.

În același timp, plecând din momentul în care poluanții sunt emiși în atmosferă, dispersia lor poate juca un rol important, precum și localizarea instalațiilor industriale ori factorii climatici.

Ansamblul acestor probleme nu a fost, din păcate, frecvent abordat la nivel internațional sau continental.

4.2. Reglementări cu vocație internațională. Regulile obligatorii adoptate la nivel internațional și cu vocație universală sunt deosebit de rare. În mod aparent curios, primul document internațional care conține asemenea reguli în privința poluării atmosferice este Convenția privind dreptul mării, adoptată la 10 decembrie 1982. Astfel, art.212 al documentului prevede, sub forma câtorva principii, un veritabil "program" național și internațional pentru reducerea poluării de origine atmosferică ori transatmosferică.

În acest sens, pentru a preveni, reduce ori stăpâni poluarea mediului de această proveniență, statele-părți se obligă să adopte legi și regulamente aplicabile spațiului aerian unde se exercită suveranitatea lor și navelor aflate sub pavilionul lor ori navelor sau aeronavelor înmatriculate de ele. În domeniul internațional, ele trebuie să-și întărească eforturile pentru adoptarea de reguli și norme mondiale și regionale. În interiorul limitelor jurisdicției lor, acestea trebuie să asigure aplicarea măsurilor astfel adoptate.

Alte reglementări internaționale se referă la situația stratului de ozon. În 1976 a fost adoptat primul plan mondial de cerectare privind stratul de ozon. Anul următor, SUA au decis unilateral să oprească progresiv fabricarea de bombe de aerosoli cu CFC, urmate de Canada, Norvegia și Suedia.

În 1982, CEE, care decisese blocarea producției de CFC în 1980, hotăra reducerea cu 30% a utilizărilor de aerosoli. Toate aceste măsuri însă s-au dovedit ineficiente pentru a reduce pericolele privind diminuarea stratului de ozon.

Pregătită sub auspiciile PNUE, în 1985 a fost adoptată, la Viena, Convenția-cadru pentru protecția stratului de ozon; documentul prevedea o cooperare sistematică și juridică între state, dar care nu depășește studiul, observarea și schimbul de informații. Statele se angajează, în același timp, să ia măsuri pentru a proteja sănătatea și mediul contra efectelor care ar putea modifica stratul de ozon.

Această Convenție a instituit o Conferință a Părților, abilitată să adopte protocoale adiționale operaționale*.

În acest sens, un protocol adoptat la Montreal, în 1987, intrat în vigoare în 1989, de către 21 de țări și CEE, reglementează folosirea de 5 CFC și a 2 haloni cu clauze diferite potrivit grupelor de țări. S-a convenit limitarea consumului de

* România a aderat la Convenția privind protecția stratului de ozon din 1985, Protocolul din 1987 și Amendamentul din 1990 prin Legea nr. 84 din 3 decembrie 1993. De asemenea, prin Hotărârea Guvernului nr. 243/1995 s-a înființat Comitetul Național pentru Protecția Stratului de Ozon.

CFC înaintea mijlocului lui 1993, la un nivel care să nu depăşească 80% pe cel din 1996. Referitor la haloni, utilizarea acestora trebuia să fie înghețată la jumătatea nivelului din 1986, înainte de 1 februarie 1992.

Calendarul reducerilor producției a fost decalat cu un deceniu în favoarea țărilor sărace pentru a obține acordul acestora. Protocolul prevede că, la fiecare 4 ani, începând din 1990, Părțile trebuie să studieze modul său de aplicare.

Dacă Convenția de la Viena nu a fost completată printr-un nou protocol după cel de la Montreal, din 16 septembrie 1987, acesta din urmă a suferit importante modificări printr-un amendament adoptat de părțile contractante la Londra, la 20 iunie 1990, şi apoi printr-altul din 25 noiembrie 1992, elaborat la Copenhaga, în cadrul unei conferințe a miniştrilor mediului celor 87 de țări semnatare al Protocolului de la Montreal. Primul amendament a scurtat termenul în care reducerea producției şi consumului de CFC şi altor gaze distrugătoare pentru ozon ar trebui limitate şi oprite. Eliminarea completă a consumului de CFC precum şi de alte 17 substanțe trebuie să intervină în anul 2000, în timp ce, inițial, la acest termen să preconizase numai o reducere de 50%.

Cauza acestei accelerări a procesului a fost descoperirea, "găurirea" şi amplificarea lor continuă în stratul de ozon.

Întrucât situația nu s-a ameliorat, ci, dimpotrivă, s-a agravat, cel de-al doilea amendament, adoptat în 1992, a decis a se opri producția şi folosirea halonilor (utilizați în extinctoare) până în 1994 (în loc de 2000) şi a marii majorități a CFC înainte de 1996 (în loc de 2000). Utilizarea substanțelor de înlocuire trebuie să fie redusă cu 35% în 2004 şi de a înceta progresiv până în 2030.

Totodată, amendamentul de la Londra al Protocolului de la Montreal aduce o altă inovație importantă: pentru prima dată statele industrializate au acceptat să suporte o parte din costul eliminării acestor substanțe de către țările în curs de dezvoltare. În acest scop, în 1991 s-a constituit, cu concursul PNUE, Programul ONU pentru dezvoltare şi Banca Mondială un Fond multilateral.

4.3. Cadrul juridic al cooperării europene în domeniul protecției aerului

În Europa, problema poluării aerului a devenit critică în cursul anilor 1970, când s-a manifestat şi poluarea la lungă distanță ale cărei efecte au fost resimțite mai întâi de țările scandinave. Aşa, de pildă, în luna august a anului 1979 s-a apreciat că în zonele cele mai expuse ale Norvegiei o tonă de substanțe sulfuroase se depunea în medie pe kilometru pătrat, în timp ce această țară nu este deosebit de industrializată.

Cursurile de apă şi lacurile peninsulei au prezentat, în ansamblu, simptome îngrijorătoare: din cauza căderilor de substanțe sulfuroase, transformate în acid sulfuric, concentrația în acid a apelor de suprafață a crescut foarte mult, în timp ce peştii şi chiar orice viață animală erau amenințați cu dispariția.

În acelaşi timp cu fenomenul acidificării lacurilor scandinave, la începutul anilor 1980 o altă problemă s-a manifestat virulent, dispariţia pădurilor (aşa-numitul "Waldsterben" german).

Potrivit analizei unui grup de experţi ai Comisiei Economice ONU pentru Europa, efectuată în iulie 1987, poluarea atmosferică este un factor esenţial care se află la originea destabilizării ori chiar rupturii ecosistemelor forestiere. Mare parte a teritoriului european şi a pădurilor sale sunt afectate de aceste fenomene, în special cele de conifere şi de foioase, precum cele din Europa centrală şi de est, Scandinavia, intensitatea poluărilor fiind mai ridicată în Germania, Elveţia, Olanda, Cehoslovacia şi România.

Potrivit cercetărilor, poluarea care provine din alte ţări joacă un rol important şi uneori preponderent în majoritatea statelor europene[32].

Totuşi, textul cel mai complet care există până în prezent a fost adoptat în cadrul european, respectiv Declaraţia principiilor asupra luptei contra poluării aerului, adoptată de Comitetul miniştrilor al Consiliului Europei la 8 martie 1968 (Rezoluţia (68)4). Documentul stabileşte câteva reguli fundamentale, precum: legislaţiile naţionale trebuie să prevadă că oricine contribuie la poluarea aerului de o manieră nocivă trebuie să fie ţinut să reducă această poluare; reglementarea trebuie să se bazeze pe principiul prevenirii (trei metode sunt preconizate în acest sens):

a) instalaţiile fixe susceptibile să cauzeze o creştere sensibilă a poluării aerului trebuie să fie subordonate obţinerii unei autorizaţii individuale care să specifice condiţiile de implantare, de construcţie şi de exploatare în scopul limitării emisiilor;

b) instalaţiile care, considerate izolat, nu sunt susceptibile de a determina creşterea sensibilă a poluării aerului, pot totuşi face obiectul unor specificaţii generale de exploatare, dacă din cauza densităţii implantării lor ori prin alte raţiuni, acestea pot provoca o concentrare notabilă a poluanţilor;

c) vehiculele cu motor şi aparatele fabricate în serie care utilizează combustibili, trebuie să facă obiectul unor prescripţii generale;

d) planificarea dezvoltării urbane şi industriale trebuie să ia în considerare efectul dezvoltării asupra poluării aerului.

---

[32] Se consideră că proporţia poluanţilor atmosferici proveniţi din exterior se ridică la 92% în Norvegia, la 82% în Suedia, 64% în Danemarca, 90% în Elveţia, 85% în Austria, 77% în Olanda şi 52% în Germania; în Franţa aceasta nu ajunge decât la 50%, în timp ce în Marea Britanie, unul dintre principalii "exportatori", este protejată de regimul vânturilor dominante. Ţările est-europene se înscriu printre statele a căror atmosferă este foarte poluantă din cauza utilizării unor tehnologii poluante, folosirii masive a lignitului (combustibilii de bună calitate fiind exportaţi), apreciindu-se că în prezent o bună parte din poluarea atmosferică europeană (100 milioane de tone de bioxid de sulf peregrinându-se în permanenţă în spaţiul aerian al continentului provine din Est.

Aceste principii tind, mai ales, să asigure o armonizare a legislațiilor naționale; ele sunt completate prin exigențele pe care le determină acordurile încheiate de țările interesate din domeniul poluărilor transfrontaliere.

Se cuvine menționat faptul că, în domeniul aerului, principiul interdicției vătămării mediului unui alt stat a fost formulat de jurisprudența internațională, prin sentința arbitrală pronunțată în afacerea Turnătoriei Trail, din 11 martie 1941[33].

4.3.1. Reglementări adoptate la nivel european

Problema poluării aerului și-a găsit o soluționare mai ales în context european. Cadrul cel mai larg l-a constituit în acest sens CEE/ONU care reunește toate statele europene, precum și Canada și SUA[34].

Un impuls deosebit a fost dat cooperării europene în materie prin adoptarea la 1 august 1975 a Actului final al Conferinței de la Helsinki asupra securității și cooperării în Europa, document care a consacrat un capitol întreg protecției mediului. Prevederile în cauză se referă, printre altele, la lupta împotriva poluării aerului, iar sarcina de a elabora un tratat în acest domeniu a fost încredințată Comisiei Economice a ONU pentru Europa. Aceasta avea să elaboreze Convenția privind poluarea atmosferică la lungă distanță, adoptată, în final, la Geneva, la 13 noiembrie 1979 (ratificată de România prin Legea nr.8 din 25 ianuarie 1991).

Documentul este, prin excelență, o convenție-cadru, consacrată mai ales cooperării, iar caracterul său rămâne esențialmente programator. Angajamentul general al părților este acela de a proteja omul și mediul său împotriva poluării atmosferice și a încerca de a limita și, pe cât posibil, de a reduce treptat și de a preveni această formă de poluare, inclusiv cea la lungă distanță.

Ca un corolar, statele-părți trebuie să elaboreze politici și strategii care să servească la combaterea resturilor poluanților atmosferici recurgând, în concret, la cea mai bună tehnologie posibilă și aplicabilă din punct de vedere economic.

Se instituie obligația schimburilor de informații privind politicile naționale, activitățile științifice, precum și măsurile tehnice având ca obiect combaterea riscurilor de poluare.

Convenția consacră la loc de frunte principiul consultării; potrivit art.5 acestea vor fi ținute într-un timp scurt, la cerere, între, pe de o parte, părțile contractante efectiv afectate de poluarea atmosferică la lungă distanță ori care sunt expuse unui risc efectiv al unei asemenea poluări și, pe de altă parte, părțile contractante pe teritoriul și în jurisdicția cărora a fost creat ori poate fi creat un aport substanțial al poluării atmosferice transfrontaliere la lungă distanță.

O cooperare mai sistematică este prevăzută, de asemenea, în special prin activități concertate de cercetare și/ori de dezvoltare; nu numai în diferite domenii ale științelor naturii, dar și în ceea ce privește evaluarea economică, socială și

---

[33] ONU, Recueil des sentences arbitrales, vol.III, p.1905-1982

[34] În privința literaturii de specialitate reținem următoarele lucrări: A.Kiss, La cooperation pan-europeene dans le domaine de la protection de läenvironnement, în Annuaire francais de droit international, 1979, p.719-725; C.Flinterman, B.Kwiatowska, J.G.Lammers editors, Transboundary Air Pollution, International Legal Aspects of the Cooperation of State (lucrare colectivă), Nijhoff, 1986.

ecologică pot fi preconizate măsuri şi elaborate programe de învăţământ şi de formare privind poluarea. Art.9 prevede aplicarea unui program concertat de supraveghere şi de evaluare a transportului la lungă distanţă a poluanţilor atmosferici în Europa, comportând supravegherea continuă a bioxidului de sulf şi de substanţele înrudite, nu numai în aer, dar şi în sol, apă şi vegetaţie, utilizând metode de supraveghere comparabile ori normalizate, stabilirea unui program de supraveghere şi schimb de date asupra emisiilor.

Organul executiv al Convenţiei a fost constituit în cadrul consilierilor guvernelor ţărilor CEE/ONU pentru problemele mediului. Acest organ trebuie să se reunească cel puţin o dată pe an pentru a trece în revistă aplicarea Convenţiei. Secretariatul este asigurat de organismul de acest gen al Comisiei Economice ONU pentru Europa.

Executarea activităţilor care sunt înscrise în Convenţie are drept cadru "Programul concertat de supraveghere şi de evaluare a transportului la lungă distanţă a poluanţilor atmosferici în Europa" (EMEP) care continuă un program al OCDE. Aplicarea EMEP s-a realizat într-un timp scurt, stabilindu-se o reţea de peste 90 de staţii de supraveghere a poluării răspândite în 24 de ţări, alături de desfăşurarea a numeroase măsuri la nivel naţional, precum: instituirea de sisteme autorizate pentru activităţile poluante, adoptarea de norme de emisie şi de calitate mai severe, de economisire a energiei, precum şi controlul emisiilor de plumb şi de oxid de azot de către automobile.

O prioritate a fost acordată reglementării reducerii emisiilor de sulf; în 1984, 10 state reunite în cadrul unei conferinţe ministeriale la Ottawa s-au angajat să reducă emisiile sulfuroase de pe teritoriul lor cu cel puţin 30% în raport cu emisiile din 1980 şi aceasta înainte de 1990.

Un protocol a putut fi adoptat ulterior, la 8 iulie 1985 la Helsinki. Considerat drept primul tratat internaţional care cuprinde obiective precise şi verificabile în lupta împotriva poluării aerului, protocolul obligă statele-părţi să-şi reducă emisiile naţionale de sulf cu cel puţin 30% pe cât posibil şi cel mai târziu înainte de 1993 luând ca bază nivelurile din 1980. Aplicarea sa este controlată de EMEP prin reţeaua proprie de supraveghere a poluării.

În realitate, 10 ţări au atins deja obiectivul de reducere cu 30% faţă de 1986, dar aceste diminuări sunt contrabalansate de evoluţia emisiilor în alte state.

Un al doilea protocol adiţional la Convenţia de la Geneva a fost semnat la Sofia, la 1 noiembrie 1988, de către 25 de state; acesta prevede înghetarea emisiilor de oxid de azot ori fluxul lor transfrontalier la nivelul lor din 1987. Asupra măsurilor ulterioare urma să se decidă în cadrul unor negocieri adecvate.

În contextul reglementărilor europene în domeniu trebuie menţionată şi o măsură comunitară cu caracter general, respectiv directiva 84/360 din 28 iunie 1984 relativ la lupta împotriva poluării atmosferice care provine de la instalaţiile industriale[35]. Documentul face obligatorie autorizarea prealabilă de către autorităţile competente a funcţionării instalaţiilor aparţinând unor categorii determinante: industriile energetice, de producţie şi transformare a metalelor, produselor minerale nemetalice, industria chimică, eliminarea deşeurilor, unele instalaţii de fabricaţie a pastei de hârtie. Autorizaţia trebuie să fie subordonată

[35] În J.O.C.E. nr.L 188 din 16.07.1984

adoptării de măsuri adecvate de prezentare a poluării atmosferice şi respectului valorilor limită de emisie şi de calitate a aerului. Zone special protejate pot fi desemnate în anumite condiţii. Cererile de autorizare şi deciziile autorităţilor competente trebuie să fie puse la dispoziţia publicului interesat şi studiile de impact ecologic vor putea fi reclamate. Informarea şi consultarea prealabilă privesc, de asemenea, şi alte state, în termenii art.10 statele membre pun la dispoziţia altor state membre interesate, ca bază pentru orice consultaţie necesară în cadrul relaţiilor bilaterale, chiar informaţiile de genul celor difuzate pentru propriii resortisanţi. Această directivă-cadru corespunde în fapt legislaţiei deja existente în marea majoritate a ţărilor europene.

Alături de aceste reglementări cu caracter general, care vizează toate sau aproape toate formele de poluare, în plan european (în special în cadrul CEE/ONU, OCDE şi Comunităţile Europene) au fost adoptate o serie de măsuri speciale referitoare la unele tipuri de poluare, fie emanând de la surse determinate (precum vehiculele cu motor), fie determinate de poluanţi specifici (în această din urmă categorie găsim aplicarea a două metode: reglementarea emisiilor ori produselor utilizate, pe de o parte, norme de calitate a aerului, pe de alta).

4.3.1.1. Reglementarea regimului combustibililor fosili

Principalul document care se referă la ansamblul acestor combustibili este Recomandarea Consiliului OCDE din 20 iunie 1985 asupra luptei împotriva poluării atmosferice datorate utilizării combustibililor fosili (C/15/101). Acesta a fost urmat de principii directoare care prevăd utilizarea de combustibili cu slab conţinut de sulf, ameliorarea randamentului producţie şi utilizării de energie, tehnici determinate de luptă împotriva poluării, aplicarea de norme de emisii armonizate în plan internaţional, un control mai sever al regulilor existente; în acelaşi context se înscrie şi o recomandare din 14 noiembrie 1974 asupra măsurilor luate în vederea reîntăririi luptei împotriva poluării atmosferice (C(74)219).

4.3.1.2. Regimul protecţiei împotriva poluării prin oxid de sulf şi alte emisii sulfuroase

Acţiunea europeană în această materie a debutat prin adoptarea de către OCDE, la 18 iunie 1974, a unei recomandări care conţinea directive în vederea unei acţiuni având ca scop reducerea emisiilor de oxid de sulf şi particulelor rezultând din folosirea combustibililor în instalaţiile fixe (C(74)16). În acelaşi sens, Consiliul Comunităţilor Europene a adoptat o serie de directive relativ la apropierea legislaţiilor statelor membre privind conţinutul în sulf a unor combustibili lichizi şi, în special, în gas-oil[36] şi fixarea valorilor limită şi valorilor-directoare de calitate atmosferică pentru anhidrida sulfuroasă şi particulele în suspensie[37].

Această ultimă directivă trebuie să fie aplicată în special pentru a limita şi, pe cât posibil, pentru a reduce treptat şi a preveni poluarea atmosferică transfrontalieră datorată anhidridei sulfuroase şi particulelor în suspensie.

---

[36] Directiva nr.75/716 din 24 noiembrie 1975, J.O.C.E. nr.L 307 din 27.11.1975

[37] Directiva nr.80/779 din 15 iulie 1980, J.O.C.E. nr.L 229 din 30.08.1980

Această ultimă directivă trebuie să fie aplicată în special pentru a limita şi, pe cât posibil, pentru a reduce treptat şi a preveni poluarea atmosferică transfrontalieră datorită anhidridei sulfuroase şi particulelor în suspensie[38].

4.3.1.3. Regimul protecţiei aerului împotriva poluării cu plumb

Această formă de poluare este legată, în primul rând, de problema gazului de eşapament emis de autovehiculele care implică numeroase complexe interese economice, de la strategiile industriale ale fabricanţilor de maşini şi până la revendicările unor automobilişti care protestează împotriva vitezei de circulaţie pe drumurile publice. Astfel, o primă directivă a Consiliului CEE a fixat o concentraţie maximală autorizată în compuşi de plumb a benzinei cuprinsă între 0,40 şi 0,15 g/l[39]. Ca urmare a presiunii opiniei publice îngrijorată de consecinţele negative ale acestui gen de poluare, o nouă directivă din 20 martie 1985 a fixat noi caracteristici cărora trebuie să le corespundă carburantul şi plafonul de 0,15 g/l pentru a fixa un plafon de 0,013 g care trebuia atins la 1 aprilie 1990, până atunci măsurile derogatorii putând fi admise[40].

4.3.1.4. Regimul protecţiei împotriva poluării cu bioxid de azot.

Poluarea aerului cu bioxid de azot este o problemă gravă, legată de consecinţe deosebit de negative asupra factorilor de mediu, în special pădurile. Reglementările europene în domeniu au debutat cu o directivă a Consiliului Comunităţilor din 7 martie 1985 privind normele de calitate a aerului pentru bioxidul de azot care fixează valorile limită pentru acest poluant conţinut în atmosferă care nu trebuie să fie depăşite pe ansamblul teritoriului statelor membre în timpul unei perioade determinate. Sunt prevăzute, de asemenea, valori-directoare destinate să servească drept puncte de referinţă pentru stabilirea de regimuri specifice în interiorul zonelor determinate de statele membre[41]. Metoda preconizată anterior a fost aceea de a fixa norme de emisie pentru motoarele autovehiculelor.

4.3.1.5. Regimul protecţiei împotriva poluării produse de gazele de eşapament, emise de vehiculele cu motor

Prima reglementare internaţională privind protecţia aerului nu atingea problema poluării decât în mod indirect. Astfel, la 20 martie 1958 a intervenit un acord în cadrul CEE/ONU asupra adoptării de condiţii uniforme de omologare şi recunoaştere reciprocă a omologării echipamentelor şi pieselor pentru vehicule cu motor în scopul facilitării schimburilor internaţionale. Printre reglementările elaborate în acest cadru se află unele care caută să asigure condiţii uniforme pentru vânzarea de vehicule cu motor în diferite ţări, care fixează norme ce nu trebuie să fie depăşite de motoare în ceea ce priveşte zgomotul şi poluarea atmosferică.

---

[38] Rezoluţia Consiliului din 15 iulie 1980, J.O.C.E. nr.C 222 din 30.08.1980

[39] Directiva nr.78/611 din 29 iunie 1978, J.O.C.E. nr.L 197 din 20.07.1978

[40] Directiva din 20 martie 1985 privind apropierea legislaţiilor statelor membre referitoare la conţinutul de plumb al benzinei, modificată prin Directiva nr.85/581 din 20 decembrie 1985 în J.O.C.E. nr.L 372 din 31.12.1985

[41] Directiva nr.85/203 modificată din Directiva nr.85/580 din 20.12.1985 în J.O.C.E. nr.L 372, din 31.12.1985

Semnificative sunt, în acest sens, şi următoarele texte adoptate în cadru[42]:

- Regulamentul nr.9 "Prescripţii uniforme relative la omologarea vehiculelor în ce priveşte zgomotul", 20 martie 1958;
- Regulamentul nr.15 "Prescripţii uniforme relative la omologarea vehiculelor echipate cu motoare cu aprindere comandate în ce priveşte emisiile de gaze poluante de la motor", 20 martie 1958;
- Regulamentul nr. 24 "Prescripţii uniforme relative la omologarea vehiculelor echipate cu motoare diesel în ce priveşte emisiile poluante de la motor", 20 martie 1958 şi 15 septembrie 1972;
- Regulamentul nr.20 "Prescripţii uniforme relative la omologarea motocicletelor echipate cu motor cu aprindere comandată în ce priveşte emisiile de gaz poluant de către motor, 20 martie 1958 şi 1 septembrie 1979;
- Regulamentul nr.47 "Prescripţii uniforme relative la omologarea ciclomotoarelor echipate cu motor cu aprindere comandată în ce priveşte emisiile de gaz poluant de către motor", 20 martie 1958;
- Regulamentul nr.49 "Prescripţii uniforme relative la omologarea motoarelor diesel în ce priveşte emisia de gaze poluante", 20 martie 1958.

În ce priveşte Comunitatea Economică Europeană, se remarcă o serie de directive care au fixat norme vizând poluarea aerului, precum:

- Directiva privind apropierea legislaţiilor statelor membre relative la măsurile de luat împotriva poluării aerului prin gazele provenind de la motoarele cu aprindere comandată care echipează vehicule cu motor, din 20 martie 1970[43];
- Directiva privind apropierea legislaţiilor statelor membre relative la măsurile de luat împotriva emisiilor de poluanţi provenind de la motoare diesel destinate propulsiei vehiculelor, din 2 august 1972[44];
- Directiva privind apropierea legislaţiilor statelor membre relative la măsurile de adoptat împotriva emisiilor de poluanţi provenind de la motoare diesel destinate propulsiei tractoarelor agricole ori forestiere pe roţi, din 28 iunie 1977[45].

Ca o concluzie, dezvoltarea reglementărilor europene în domeniul poluării aerului s-a accelerat în ultimele decenii şi cunoaşte noi dimensiuni în prezent.

Reprezentând un fenomen prin excelenţă transfrontalier şi internaţional, cu implicaţii mai ales regionale, poluarea aerului reclamă, în vederea combaterii şi diminuării sale, o viguroasă cooperare între ţările şi structurile continentului, dublată de mijloace şi instrumente juridice adecvate.

---

[42] După Al.Kiss, op.cit., p.211 - 212

[43] Directiva nr 75/202, J.O.C.E., nr.L 76 din 6.04.1970 şi directivele 74/290 din 28 mai 1974, J.O.C.E. nr.L 159, din 1974, nr. 77/102 din 30 noiembrie 1976, J.O.C.E. NR,l 32 DIN 3.02.1977, nr.78/665 din 14 iulie 1978, J.O.C.E. nr.L 223 din 14.08.1978

[44] Directiva nr.72/306,J.O.C.E., nr.L 190 din 20.08.1972

[45] 14 Directiva nr.77/537,J.O.C.E., nr.L 220 din 29.08.1977

CAPITOLUL X
REGIMUL INTERNAȚIONAL AL DEȘEURILOR TOXICE ORI PERICULOASE

Problemele deșeurilor toxice ori periculoase au devenit o preocupare majoră a tuturor statelor. Din ce în ce mai frecvent se descoperă depozite de deșeuri toxice și trafic ilegal cu acestea, precum afacerile Love Canal în SUA, Lekkerkerk în Olanda, sau scandalul mai nou din țările est Europene (deșeurile periculoase germane)[1].

Din punct de vedere juridic, o chestiune prealabilă o reprezintă definirea noțiunii de deșeuri.

Astfel, Directiva-cadru a Comunităților europene din 15 iulie 1975 (75/442, J.C.C.E. nr.L.194/39, din 25.07.1975), care a stabilit liniile directoare ale reglementării comunitare în domeniu, consideră ca deșeu orice substanță ori obiect de care deținătorii se desistează ori au obligația de a se desista în virtutea dispozițiilor naționale în vigoare, dar, după cum se poate observa, documentul nu ține seama de posibilitățile de reciclare.

În unele cazuri deșeurile sunt considerate drept materii prime derivate care ar trebui reutilizate, fie reciclate.

Cea mai completă definiție rămâne cea exprimată într-un document al OCDE din toamna anului 1987. Astfel, acesta determină, într-o primă anexă, rațiunile pentru care materialele sunt destinate eliminării (produse situate în afara normelor ori perimate, materii deversate accidental, pierdute, contaminate etc.), definește operațiunile care oferă posibilități de recuperare, reciclare ori reutilizare, precum și o lungă listă care enumeră tipurile generice de deșeuri periculoase.

Analiza reglementărilor internaționale relevă două probleme principale în materie: gestiunea și fluxul transfrontalier al deșeurilor periculoase.

A. Gestiunea deșeurilor. Patru instituții internaționale s-au preocupat de problema reglementării internaționale a gestiunii deșeurilor: UEO (CEE), OCDE, FAO și PNUE.

---

[1] Conform estimărilor O.C.D.E., țările membre ale organizației au produs, în 1989, circa 302,7 milioane de tone de deșeuri toxice, dintre 275 milioane t de către SUA și 23,4 milioane t de către statele europene; 2 milioane t au făcut obiectul exportului oficial. Trei fenomene caracterizează în prezent domeniul: o creștere permanentă a preocupărilor opiniei publice față de gravitatea problemei deșeurilor; o diminuare a locurilor acceptabile și acceptate pentru depozitarea acestora și costul tot mai mare al tratamentului și neutralizării lor.

Ultimele trei au elaborat texte neobligatorii, în timp ce UEO a acționat mai ales pe calea adoptării unor directive.

1. Reglementările comunitare în materie. Activitatea UEO în materie, cunoaşte două etape distincte. Astfel, prima a fost inaugurată prin adoptarea, la 15 iulie 1975, a unei directive cadru privind toate categoriile de deşeuri, completată printr-o alta din 20 martie 1978 care a reglementat problema deşeurilor toxice şi periculoase; o anexă cuprinde lista a 27 de substanțe care, prezente într-o anumită proporție în deşeuri, le fac periculoase pentru mediu sau sănătate. Într-a doua etapă, mai multe directive au impus reguli uniforme în statele comunitare, în privința eliminării unor deşeuri periculoase: uleiurile uzate, cele care conțin bioxid de titan etc.

2. Recomandările OCDE. Textele adoptate în cadrul OCDE sunt foarte diferite: în afara unei recomandări cu caracter general, două reglementări specifice privesc produse determinate: recipientele de băuturi şi deşeurile din hârtie (recomandările din 1978 şi, respectiv, 1980). Textul general (Recomandarea din 28 septembrie 1976) preconizează o politică globală în materia gestiunii deşeurilor, prin stabilirea unui ansamblu coerent de măsuri privind atât concepția, fabricarea şi utilizarea produselor, cât şi recuperarea şi eliminarea deşeurilor.

3. FAO a publicat un **Cod internațional de conduită privind distribuirea şi utilizarea pesticidelor (1986)**, cu un impact semnificativ asupra cooperării internaționale în materie.

4. Documentele şi lucrările PNUE. Cu intenția de a contribui la ameliorarea ori dezvoltarea reglementărilor naționale privind deşeurile toxice ori periculoase, Consiliul de administrație al PNUE a elaborat în 1987 o serie de directive privind tratarea şi neutralizarea acestora. Recomandările privesc reducerea producției de deşeuri şi diminuarea riscurilor de poluare şi a pericolelor pentru societate. S-a preconizat instaurarea unei supravegheri a activităților privind deşeurile periculoase şi elaborarea unei liste internaționale a instalațiilor de antrepozit şi de eliminare a unor deşeuri pentru a evita multiplicarea la excisă. PNUE a creat, de asemenea, un Registru internațional al substanțelor chimice potențial toxice (RISCPT) care vizează să pună la dispoziția, în lumea întreagă, a tuturor celor care utilizează substanțe chimice cunoştințele pe care trebuie să le aibă asupra acestora în toate domeniile: reglementare, toxicitate, precauțiile în utilizare, modalitățile de distrugere, efectele asupra sănătății şi mediului etc. (În prezent fiind oferite asemenea date numai asupra a circa 600 substanțe).

B. Fluxul transfrontalier de deşeuri toxice ori periculoase.

Motivaţiile care pot determina un producător de deşeuri pentru a le transporta în străinătate sunt multiple. În primul rând, acesta poate avea interesul să le exporte în cazul în care o reglementare foarte strictă în ţara sa şi impune operaţii de eliminare costisitoare. Direcţia către care se îndreaptă deşeurile va fi atunci ţările unde reglementările ori controlul aplicării lor sunt mai puţin stricte.

Un al doilea motiv îl poate constitui faptul că costul eliminării deşeurilor poate fi mai mic în străinătate, chiar dacă această operaţie este conformă cu legea. Ca atare, ţara importatoare poate avea posibilităţi de stocaj ori de prelucrare mai ieftine. Este posibil, totodată, cu instalaţiile necesare eliminării deşeurilor să nu existe decât în alte ţări, precum în cazul deşeurilor radioactive. Tot în acelaşi context, o societate multinaţională poate avea în străinătate o filială specializată în eliminarea anumitor tipuri de deşeuri toxice şi periculoase.

1. Reglementările internaţionale în materie. Desigur, diversele acorduri internaţionale privind diferitele modalităţi de transport cuprind şi unele reguli tehnice care privesc, într-o anumită măsură, şi mişcările transfrontaliere de mărfuri periculoase, precum Regulamentul internaţional privind transportul de mărfuri periculoase pe căile ferate (1924), o anexă la Convenţia de la Chicago referitoare la aviaţia civilă internaţională (1944), Convenţia pentru prevenirea poluării de către nave (1973) etc. Dar aceste texte privesc prin excelenţă modalităţile de efectuare, în special aspectele de securitate ale transporturilor respective, şi nu principiul însuşi al comerţului internaţional de deşeuri periculoase.

1.1. Reglementările din cadrul UE. Sub impactul accidentului Seveso din 1982, UEO a adoptat în 1984 o directivă prin care s-a instituit un mecanism de control al fluxurilor transcomunitare de deşeuri periculoase. În 1986, o altă directivă a întărit controlul exporturilor de deşeuri către statele exterioare UEO.

1.2. Reglementări cu caracter mondial. La cererea Adunării Generale a ONU, Consiliul de Administraţie al PNUE, după adoptarea liniilor directoare şi principiilor privind gestionarea raţională din punct de vedere ecologic a deşeurilor periculoase, a reunit un grup de experţi tehnici şi juridici în vederea elaborării unei Convenţii generale în materie. Ca urmare a acestui fapt, la 22 martie 1989 a fost semnată Convenţia de la Basel privind controlul transportului peste frontiere al deşeurilor periculoase şi eliminarii acestora*.

* România a aderat la Convenţie prin Legea nr.6 din 25 ianuarie 1991

O idee deosebit de importantă a documentului este aceea că fiecare stat parte trebuie să adopte dispozițiile necesare pentru a veghea ca producția de deșeuri periculoase și alte deșeuri, în interiorul țării, să fie redusă la minimum, ținând seama de considerente sociale, tehnice și economice. Eliminarea deșeurilor va trebui să se efectueze într-un loc pe cât mai aproape posibil de cel al producerii lor, pentru a reduce transportul lor internațional. Unele mișcări transfrontiere de deșeuri periculoase sunt interzise. Toate transporturile autorizate în principiu sunt supuse unei proceduri minuțioase cuprinzând în special: notificarea oficială cu confirmarea de primire, elaborarea de contracte între exportator și eliminator specificându-se o gestiune rațională din punct de vedere ecologic a deșeurilor, documente scrise care să însoțească deșeurile de la locul lor de origine la cel de eliminare; garanții în privința întreprinderilor abilitate pentru transport și eliminarea, ambalajul și etichetajul etc. Traficul ilicit există atunci când: fără consimțământul real al autorităților statului importator, fără respectarea numeroaselor reguli ale Convenției și dacă eliminarea nu se efectuează conform dispoziției acesteia. Dacă se descoperă un trafic ilicit prin faptul statului de unde provin deșeurile periculoase, acesta trebuie ca să vegheze ca deșeurile să fie repartizate de o altă manieră licită; dacă infracțiunea provine din partea statului importator, acestuia îi incumbă obligațiile respective. Fiecărui stat îi revine obligația de a lua măsurile menite să reprime traficul ilicit.

Ca principii de bază Convenția consacră: principiul nediscriminării între țări; principiul consimțământului prealabil al țărilor implicate și principiul adecvării instanțelor de eliminare finală.

Accentul este pus pe posibilitatea pentru un stat de a interzice accesul pe teritoriul său al deșeurilor periculoase de origine străină și a favoriza eliminarea lor în țara unnde s-au produs.

De asemenea, este interzis exportul de deșeuri: în Antarctica, către statele-părți care au notificat această interdicție, către statele-părți care nu și-au manifestat în scris consimțământul lor și către statele nepărți la document.

Prin art. 11 se instituie o derogare de la principiu întrucât părțile pot încheia acorduri regionale ori multilaterale cu orice țară. Dacă termenii acestor acorduri sunt raționali din punct de vedere ecologic, câmpul de aplicare este determinat prin liste de categorii, de caracteristici, de pericole și de operații de eliminare.

Prin Protocolul de la Dakar (Senegal) din 1997 Convenția de la Basel a cunoscut unele amendamente în privința tranzitului și importului deșeurilor.

1.3. Reglementări cu caracter regional. O semnificativă reglementare regională o constituie Convenţia de la Bamako din 29 ianuarie 1991, adoptată în cadrul Organizaţiei Unităţii Africane (OUA) care edictalează un regim sever în privinţa mişcării transfrontierei de deşeuri periculoase, interzicând orice import de acest gen în Africa, prevăzând sancţiuni penale împotriva celor care încalcă această interdicţie (art.4 al.1 şi 9 al.4), precum şi răspunderea obiectivă şi nelimitată a producătorilor de deşeuri periculoase (art.4 al.2).

Totodată, Convenţia adoptă principiul precauţiei Fără a aştepta de a avea proba ştiinţifică a riscurilor în curs (art.4 al.3 f) şi preconizează măsuri preventive şi metode de producţie curate.

Problema deşeurilor periculoase a fost evocată şi în cadrul Convenţiei Lome semnată la 15 decembrie 1989 între UE (CEE) şi 68 de state africane, din Caraibe şi din Pacific şi Tratatul prin care s-a instituit Comunitatea Economică Africană.

2. Principii generale comune

Sunt surprinse în numeroase documente, precum liniile directoare adoptate de PNUE în 1987, rezoluţiile OCDE ori unele documente bilaterale. Patru probleme sunt principale în privinţa transportului deşeurilor periculoase peste frontiere: obligaţiile generale ale statelor, modalităţile de transport, relaţiile cu statele terţe şi responsabilitatea pentru daunele provocate mediului.

a) Obligaţiile generale ale statelor. Fundamentul acestor obligaţii îl constituie principiul de drept internaţional consacrat în art.21 al Declaraţiei de la Stockholm, potrivit căruia statele trebuie să acţioneze astfel încât activităţile exercitate în limitele jurisdicţiei lor (în speţă producerea şi exportul de deşeuri periculoase) să nu cauzeze prejudicii mediului altor state.

Printre obligaţiile statelor în acest sens menţionăm: obligaţia statelor de a asigura că mişcările transfrontaliere de deşeuri periculoase sunt în conformitate cu cerinţele unei bune gestionări a acestora, cooperarea pentru ameliorarea gestionării deşeurilor în general, controlul mişcării deşeurilor şi armonizarea normelor şi practicilor tehnice.

b) Modalităţile de transport internaţional al deşeurilor periculoase. Principiul care guvernează toate modalităţile de transport al deşeurilor periculoase către o altă ţară este că toate statele pe teritoriul cărora penetrează deşeuri periculoase trebuie să primească, în timp util, o informare completă asupra operaţiei prevăzute, în scopul de a-i permite să ia măsurile care pot fi necesare şi,

în special, spre a putea evalua efectele acțiunii ce se intenționează să se desfășoare.

c) Comerțul cu statele terțe. Desigur, problema statelor terțe, adică a celor care nu sunt părți la textele internaționale, se pune în cazul unui instrument multilateral care leagă numai anumite state și este exclusă în cazul unui text cu vocație universală, precum directivele PNUE.

Problema exportului cu destinație către state terțe ori zone nesupuse jurisdicției statelor face obiectul unor documente adoptate în cadrul PNUE.

d) Responsabilitatea și indemnizarea victimelor prejudiciului. Potrivit principiului cuprins în art.29 al directivelor PNUE, statele ar trebui să adopte reguli de drept intern care să rezolve problemele răspunderii transfrontiere de deșeuri toxice ori periculoase.

Ele trebuie, totodată, să ia măsurile necesare pentru ca legile în domeniu să fie compatibile cu cele ale altor state, acționând, la nevoie, în vederea armonizării regulilor în cauză.

BCU IASI/CENTRAL UNIVERSITARA

CAPITOLUL XI
REGIMUL RADIAȚIILOR IONIZANTE

Folosirea energiei nucleare în diverse scopuri comportă numeroase implicații și pentru protecția mediului și a sănătății umane.

Textul internațional cel mai general în materie este Tratatul privind interzicerea experiențelor cu arme nucleare , în atmosferă, în spațiul cosmic și în apă, semnat la Moscova, la 5 august 1963. Tratatul de la Washington din 1 decembrie 1959 asupra Antarcticii mersese mai departe, interzicând nu numai orice explozie nucleară, ci și eliminarea oricărui deșeu radioactiv în regiunea antarctică. În același context, Acordul din 5 decembrie 1979 a interzis depozitarea pe Lună ori punerea pe orbită în jurul lumii de obiecte purtătoare de arme nucleare.

Acestor texte li se adaugă cele două convenții din 1986 asupra notificării rapide a unui accident nuclear și, respectiv, asistența în caz de accident nuclear sau urgență radiologică[1].

Se pot menționa , de asemenea, și cele două convenții referitoare la responsabilitatea civilă în materie de pagube nucleare (Paris, 29 iulie 1960 și Viena, 21 mai 1963)[2].

Din punct de vedere instituțional, trei organizații interguvernamentale au ca atribuții lupta împotriva efectelor nocive ale radiațiilor, respectiv: Agenția Internațională pentru Energie Atomică (AIEA), creată la 26 octombrie 1956, cu sediul la Viena, și două organizații regionale: Agenția Europeană pentru Energie Nucleară (instituită în 1957, în cadrul OCDE) și Comunitatea Europeană pentru Energie Atomică (Euratomul), stabilită prin Tratatul de la Roma, din 25 martie 1957.

1. Reglementările adoptate în cadrul AIEA

În domeniul protecției radiologice, Agenția elaborează norme de siguranță în vederea protejării sănătății, vieții și bunurilor. În acest sens, începând din anul 1975, AIEA urmărește realizarea unui program referitor la stabilirea unor coduri de bună conduită și de linii directoare relative la siguranța centralelor nucleare (programul NUSS). Regulile astfel propuse sunt destinate să orienteze reglementările naționale.

---

[1] România a aderat la cele 2 convenții prin decretul nr.222/11 mai 1990.

[2] România a aderat la Convenția de la Viena prin Legea nr.106/1992.

2. Accidentul de la Cernobîl şi consecinţele sale din punct de vedere juridic

La 26 aprilie 1986, la orele 1 şi 25 minute o explozie s-a produs în reactorul nr.4 cu o putere de 1000 MW al Centralei nucleare de la Cernobîl, oraş cu 25000 locuitori, situat la 130 km nord de Kiev. Cercetările ulterioare au stabilit că la originea sa au stat erori şi neglijenţe umane. În urma accidentului, o importantă cantitate de materii radioactive a fost eliberată în aer. Căderile în apropierea centralei au fost însemnate; între 27 aprilie şi 8 mai 1986 aproape 50000 de persoane au fost evacuate din localităţile situate pe o rază de 30 km în jurul obiectivului, 2 persoane au fost ucise imediat de explozie, 29 au murit la scurt timp şi 203 au fost radiate total. Ca urmare a schimbărilor rapide în direcţia vântului, norul radioactiv care s-a format a traversat spaţiul aerian al mai multor state începând cu ţările scandinave. Au urmat apoi: Germania, Austria, Polonia, România, Iugoslavia, Italia. După eşantioanele prelevate, aproape jumătate din materiile radioactive emise erau de iod, dar s-a stabilit şi prezenţa cesiului. Consecinţele pe lungă durată ale accidentului sunt dificil de stabilit. Pe moment, singurele pagube pe care statele în cauză le-au suferit de pe urma căderilor radioactive şi pentru care s-au plâns pe lângă guvernul sovietic au fost măsurile preventive adoptate în legătură cu anumite produse vegetale sau animale infestate.

Din punct de vedere legal, nici o regulă convenţională nu era aplicabilă, în momentul accidentului, fostei URSS. Interpretarea curentă dată Convenţiei de la Geneva din 13 noiembrie 1979 asupra poluării atmosferice la lungă distanţă exclude aplicarea acestui tratat, întrucât nu se referă şi la poluarea prin elemente radioactive. La rândul său, Convenţia de la Viena relativă la responsabilitatea civilă în materie nucleară din 1963 nu putea fi invocată întrucât URSS nu era parte contractantă. De altfel, dintre statele care au suferit efectele norului radioactiv numai Iugoslavia semnase şi ratificase Convenţia. Soluţia care mai rămânea era recurgerea la regulile generale stabilite de AIEA. De altfel, această instituţie avea să intervină. În acest scop, Consiliul guvernatorilor al Agenţiei a decis, în sesiunea extraordinară din 21 mai, convocarea experţilor guvernamentali în scopul elaborării de măsuri pentru consolidarea cooperării internaţionale în domeniul siguranţei nucleare şi protecţiei radiologice. Reuniunea, desfăşurată la Viena între 21 iulie şi 5 august 1986, a elaborat două proiecte de convenţie care au fost aprobate de Conferinţa din 24-26 septembrie a AIEA: **Convenţia asupra notificării rapide a unui accident nuclear** (intrată în vigoare la 27 octombrie 1986) şi **Convenţia privind asistenţa în caz de accident nuclear ori de situaţie de urgenţă radiologică.**

Informațiile care trebuie furnizate sunt precizate în art.5: ele privesc, în măsura în care statul notificator le posedă, momentul, localizarea exactă și natura accidentului, instalației ori activității respective, cauza presupusă ori cunoscută și evoluția previzibilă a accidentului, caracteristicile generale ale restului de materiale radioactive, condițiile meteorologice și hidrologice de moment, măsurile de protecție luate în afara sitului etc. Statele afectate vor putea cere informații suplimentare ori consultări în vederea limitării, pe cât posibil, a consecințelor radiologice în limitele jurisdicției lor (art.2). Informațiile furnizate cu titlu confidențial nu vor trebui difuzate (art.5 al.3). Fiecare stat va trebui să indice A.I.E.A. autoritățile competente și punctul de contact abilitat să furnizeze și să recepționeze notificarea (art.4,7).

Convenția privind asistența în caz de accident nuclear ori de situație de urgență radiologică corespunde, de asemenea, regulilor deja existente în dreptul internațional. Totodată, dacă putem conchide, existența unei recunoașteri generale a unui principiu care impune statelor îndatorirea de a coopera între ele, natura însăși a materiei astfel envisajate impune precizări prealabile, privind condițiile și modalitățile de acordare a asistenței. Astfel, Convenția privind asistența, chiar dacă întărește principiul îndatoririi de a veni în ajutorul statelor-victime ale catastrofelor - în particular cele ecologice - ori precizează implicațiile acestui principiu, rămâne totuși un tratat-cadru care prevede, de altfel, explicit încheierea de aranjamente bilaterale ori multilaterale și o acțiune a Agenției pentru a promova, facilita și ajuta cooperarea între statele-părți.

După un Preambul, documentul trasează un cadru general pentru cooperarea între state, pe de o parte, între statele A.I.E.A., pe de alta, pentru cazul unui accident nuclear ori o situație de urgență radiologică. Acest ultim termen acoperă practic orice pericol cauzat de către radiații, indiferent de cauză, inclusiv de către experiențele armelor nucleare. Orice stat expus poate reclama asistență indiferent dacă originea accidentului ori situației se află sau nu pe teritoriul său, sub jurisdicția ori sub controlul său (art.2). Convenția acordă un loc important A.I.E.A. în organizarea și derularea operațiunilor de asistență.

Prima confirmă principiul de drept internațional al mediului privind datoria de a informa statele care ar putea fi afectate de orice deteriorare accidentală a mediului. Obligația esențială pe care Convenția o impune statelor-părți este aceea de a notifica de îndată accidentul nuclear și de a furniza rapid informațiile

pertinente disponibile, în scopul de a limita cât mai mult posibil consecinţele radiologice în alte ţări (art.2).

3. Protecţia fizică a materialelor nucleare

Regimul juridic al protecţiei fizice a materialelor nucleare folosite în scopuri paşnice în cursul transportului internaţional a fost fixat prin Convenţia privind protecţia fizică a materialelor nucleare, semnată la Viena la 3 martie 1980. Pentru atingerea obiectivului s[u documentul prevede obligaţia fiecărui stat-parte care exportă materiale nucleare sau autorizează exportul acestora să facă acest lucru numai dacă a primit asigurarea că respectivele materiale vor fi protejate în timpul transportului nuclear internaţional, conform nivelurilor enunţate în Anexa I a Convenţiei (art. 4.1.). La rândul său, fiecare stat-parte care importă materiale nucleare sau autorizează importul acestora dintr-un stat care nu este parte la convenţie o poate face numai dacă a primit asigurarea că aceste materiale vor fi protejate în timpul transportului nuclear internaţional la aceleaşi niveluri. Sunt stabilite apoi condiţiile de tranzit, obligaţia de informare prealabilă a statelor pe teritoriul cărora se desfăşoară această operaţie, acţiunea în caz de furt, răspunderea internaţională.

4. Regimul deşeurilor radioactive. O problemă importantă a activităţilor nucleare o constituie eliminarea deşeurilor radioactive.

După cum este cunoscut, Convenţia de la Basel a exclus din câmpul său de aplicare deşeurile radioactive, afirmând că acestea trebuie supuse altor sisteme de control internaţional (art.1 al.3).

În acest sens, AIEA a adoptat printr-o rezoluţie din 21 septembrie 1990 (nr. GC/XXXIV/939) un Cod de bună practică care, evident, nu are o valoare juridică fermă. În concepţia documentului, definiţia deşeului radioactiv cuprinde un element care poate fi folosit în caracterizarea oricărui deşeu; este vorba de materiale pentru care nici o utilizare nu este prevăzută. Se proclamă îndatorirea statelor de a asigura în interiorul competenţei lor eliminarea deşeurilor radioactive, în condiţii de securitate care respectă sănătatea umană.

Totodată, Codul de bună practică preia aproape toate marile principii ale Convenţiei de la Basel, precum: dreptul oricărui stat de a interzice pe teritoriul său orice export, tranzit ori import; necesitatea unui acord între toate statele care sunt implicate într-una dintre cele trei operaţii; obligaţia de a desemna o autoritate responsabilă şi de a elabora o reglementare; reimportarea deşeurilor care nu pot fi tratate corect în statul de origine.

O rezoluție din 3 ianuarie 1992 (A/Res/46/36) a Adunării Generale a ONU privind dezarmarea completă și generală ia act de textul AIEA și relevă semnificațiile în privința dezarmării generale.

Ea invită statele să includă problema deșeurilor radioactive în cadrul negocierilor în curs pentru interdicția armelor nucleare.

Dincolo de aceste acte internaționale, regimul juridic al modalităților de eliminare a acestor deșeuri este prevăzut, în special, de dreptul intern al statelor, în plan interstatal fiind relevantă doar imersia de deșeuri radioactive în mare. Numeroase convenții internaționale conțin dispoziții vizând direct sau indirect această problemă, cea mai însemnată dintre acestea fiind Convenția de la Londra, din 29 decembrie 1972, privind prevenirea poluării mărilor rezultată din imersiunea deșeurilor, al cărei art.4 combinat cu Anexa I interzice imersiunea de „deșeuri puternic radioactive și alte materii puternic radioactive definite de organismul internațional competent în materie, în prezent A.I.E.A., ca improprii pentru scufundare datorită efectelor lor asupra sănătății umane, biologiei ori în alte domenii". Pentru deșeurile radioactive ori alte materii radioactive necuprinse în Anexa I este necesară, în prealabil, eliberarea unui permis special. La rândul său, OCDE a pus la punct un mecanism multilateral de consultări și de supraveghere pentru scufundarea de deșeuri radioactive în mare (Decizia din 22 iulie 1977). Această decizie se înscrie în prelungirea Convenției de la Londra și se referă la sarcinile ce revin A.I.E.A. în acest domeniu. Statele participante trebuie să notifice Agenției OCDE pentru energie nucleară (AEN) măsurile legale și administrative pe care le-au adoptat în vederea aplicării, după caz, Convenției de la Londra și normelor, recomandărilor și directivelor A.I.E.A.

5. Eficiența energetică și problemele mediului

Printre consecințele internaționale asociate ciclului energetic se numără și cele de natură ecologică, în frunte cu încălzirea climei și ploile acide. Nevoia de coordonare și cooperare în domeniul eficienței energetice și protecției mediului, deocamdată la nivel european, s-a exprimat prin semnarea și adoptarea **Protocolului Cartei energiei privind eficiența energetică și aspectele legate de mediu**, încheiat la Lisabona la 17 decembrie 1994 (ratificat de România, alături de Cartea Energiei, prin Legea nr. 14 din 18 februarie 1997). Documentul definește principiile politicii pentru promovarea eficienței energetice ca o sursă importantă de energie și pentru reducerea în consecință a impactului negativ al sistemelor energetice asupra mediului, oferă direcții privind dezvoltarea

programelor de eficiență energetică, indică domenii de cooperare şi oferă un cadru pentru dezvoltarea de acțiuni coordonate şi de cooperare. Drept principii de bază sunt prevăzute: cooperarea şi acordarea de asistență pentru formularea şi aplicarea politicilor şi reglementărilor juridice de eficiență energetică, principiul poluatorul-plăteşte (sub forma cerinței reflectării costurilor şi beneficiilor legate de mediu în mecanismul de constituire a prețurilor, diseminarea şi transferul de tehnologii, educarea şi conştientizarea, reducerea barierelor în calea eficienței energetice, stimulând astfel investițiile ş.a.), eficiența energetică maximă respectuoasă pentru mediu, încurajarea sectorului privat, prioritatea reglementărilor internaționale de mediu în domeniu ş.a..

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITARA

CAPITOLUL XII
PROTECȚIA MEDIULUI ÎN ACTIVITATEA DE EXPLORARE ȘI EXPLOATARE A COSMOSULUI

Dezvoltarea științei și tehnicii spațiale a permis utilizarea spațiului extraterestru în scopuri economice, cultural-științifice și strategice dar, în același timp, a făcut posibilă introducerea în mediul cosmic a unor substanțe toxice și a altor elemente (materiale sau energie) ce produc efecte dăunătoare asupra existenței sale naturale cu implicații negative asupra vieții și activității umane. Omul este din în ce mai legat de folosirea spațiului extraatmosferic, astfel încât mediul cosmic devine din ce în ce mai mult un mediu al ființei umane, apărarea și protejarea sa constituind o problemă ce interesează întreaga omenire.

Totodată, activitatea de explorare și exploatare a Cosmosului poate determina, în anumite condiții, modificarea mediului înconjurător al Pământului, generând consecințe deosebit de nocive, periculoase pentru condiția umană, iar, pe de altă parte, oferă o serie de avantaje deosebite pentru preocupările vizând protejarea mediului ambiant.

O asemenea realitate reclamă și în domeniul dreptului elaborarea și adoptarea unor principii și norme care să prevină influența dăunătoare a activităților spațiale asupra Pământului și mediului cosmic, să promoveze folosirea în scopuri exclusiv pașnice, utile a acestui nou domeniu de cooperare interstatală și reglementarea juridică internațională.

I. Consecințele activității de explorare și exploatare a spațiului extraatmosferic asupra mediului.

1. Considerații generale

Folosirea tot mai intensă a spațiului cosmic în diferite scopuri poate determina, în anumite condiții, modificări semnificative în starea naturală a Pământului, a Cosmosului, inclusiv a Lunii și celorlalte corpuri cerești, cu implicații deosebite asupra condiției contemporane a omului[1].

---

[1] Pentru problema consecințelor explorării și exploatării Cosmosului asupra mediului a se vedea, în principal: Lubos Perek, Outer space: Mankindăs fourth environment, în Manzingira (The international journal for environment and development), vol.7, nr. 2/1983, p.56-72: Effets des activites spatiales sur l`environnement (studiu realizat de C.O.S.P.A.R.), Doc. A/AC. 105/344; S.V.Vinogradov, Activitatea în cosmos și ocrotirea mediului înconjurător, în vol.Kosmos i pravo, Moskva 1981; Mircea Duțu, Considerații privind principiul ocrotirii mediului în explorarea și exploatarea spațiului extraatmosferic, în Revista română de studii internaționale, ian-feb.1987, p.55-62, Michel Bourely, Le droit de l`environnement spatial, în vol.Droit de l`espace (aspects recents), Editions Pedone, Paris, 1988, p.299-313.

Astfel, în situația în care resursele de materii prime și energie ale Terrei constituie o problemă din ce în ce mai acută și dificilă, spațiul extraatmosferic dispune de importante rezerve în acest sens. Sursele de energie solară, de pildă, pot fi valorificate adecvat prin intermediul a 60 de sateliți geostaționari care să colecteze radiația solară și, prin intermediul unor puternice oglinzi reflectorizante să o transporte la suprafața Pământului, fapt ce poate conduce la ameliorarea balanței energetice a planetei.

De asemenea, cu mijloacele științei și tehnicii actuale și, mai ales, având în vedere perspectivele lor de dezvoltare, imensele rezerve de minereuri existente pe Lună și celelalte corpuri cerești pot fi exploatate de o manieră generală, oferind avantaje nebănuite în soluționarea multiplelor probleme din acest domeniu.

Utilizarea resurselor naturale ale spațiului extraatmosferic implică însă adoptarea și respectarea unor măsuri corespunzătoare vizând protejarea mediului cosmic, prin exploatarea lor rațională, avându-se în vedere interesele prezente și viitoare ale umanității, consecințele imprevizibile la care pot conduce actele de folosire abuzivă, distructive. În același timp, există posibilitatea (deși până în prezent, din fericire, nematerializată) infestării mediului terestru cu substanțe și organisme nepământene, mai ales în condițiile în care analiza substanțelor aduse de pe Lună conducând la concluzia că acestea nu sunt infestate, au fost suspendate măsurile de carantină și protecție adoptate inițial.

O asemenea situație este favorizată și de inexistența unor norme și reguli internaționale unanim acceptate, privind prevenirea infestării biologice prin adoptarea unor măsuri profilactice adecvate.

O problemă cu implicații directe și evidente pentru protecția și conservarea spațiului cosmic o reprezintă în prezent depozitarea reziduurilor radioactive. După cum e bine cunoscut, amplificarea și diversificarea utilizării energiei atomice, în diferite scopuri, a pus cu acuitate problema dispunerii reziduurilor și neutralizării lor corespunzătoare.

Plasarea acestora în scoarța terestră sau în ocean a generat și generează consecințe negative deosebite pentru mediul ambiant, continuarea unor asemenea practici devenind foarte periculoasă și cu efecte din ce în ce mai dăunătoare. În aceste condiții, printre soluțiile propuse de specialiști se numără și depozitarea reziduurilor în spațiul extraterestru, ceea ce determină la rândul său complexe și dificile probleme pentru protecția mediului cosmic.

Totodată, creșterea numărului de obiecte cosmice lansate pe orbite circumterestre (sateliți, părți componente ale acestora, deșeuri cosmice radio, iar în condițiile în care capacitatea unor orbite este limitată (precum cea a orbitelor geostaționare care reprezintă amplasamentul ideal pentru orice satelit de

teledetecţie sau comunicaţii spaţiale) împiedică desfăşurarea unor activităţi deosebit de importante de folosire a spaţiului extraterestru[2].

Acest fapt impune supravegherea, înlăturarea şi neutralizarea lor, ceea ce reclamă o cooperare internaţională adecvată, date fiind condiţiile actuale în care se desfăşoară activitatea de utilizare a Cosmosului.

Pe de altă parte, deşi redusă, există posibilitatea ca, aflate pe orbite joase, aceste obiecte să fie atrase de forţa gravitaţiei Pământului, iar în fricţiune cu gazele din atmosferă să se dezintegreze, ajungând în contact cu suprafaţa terestră[3].

Pericolul major pentru poluarea mediului cosmic îl constituie însă în contemporaneitate infestarea radioactivă ca urmare a folosirii energiei nucleare în activitatea spaţială[4].

Fără îndoială, instalarea generatoarelor cu izotopi şi a reactoarelor atomice pe unii sateliţi sau alte obiecte cosmice (crearea motoarelor nucleare pentru rachete fiind încă o problemă de perspectivă) implică întotdeauna un risc de poluare datorită posibilităţii apariţiei avariilor.

În acelaşi timp, activitatea de folosire a spaţiului extraatmosferic generează, este adevărat, mai ales ca efect secundar, o serie de modificări negative ale mediului ambiant al Pământului. Astfel, cu ocazia lansărilor cosmice are loc o ejectare în atmosferă a unor însemnate cantităţi de gaze poluante, produse de arderea combustibilului rachetelor care, alături de transportul aerian supersonic, pot genera o serie de fenomene, precum: creşterea nebulozităţii, frângerea balanţei termice a atmosferei şi distrugerea stratului de ozon care protejează Pământul de acţiunea nocivă a radiaţiilor ultraviolete etc. [5]. De asemenea, exploziile nucleare pot determina creşterea radioactivităţii în atmosferă cu consecinţe multiple şi deosebit de periculoase.

---

[2] Potrivit datelor recente, peste 17.000 fragmente de obiecte şi obiecte fabricate de om evoluează în prezent pe orbite circumterestre, ca rezultat al activităţii spaţiale în scopuri ştiinţifice, economice şi militare: numărul lor va creşte considerabil până la sfârşitul secolului, date fiind programele spaţiale tot mai ambiţioase, aflate în curs de dezvoltare sau implementare. (Space Market, Interalia Comp, New York, London, Paris, nr.2/1986, p.23 şi urm.).

[3] Potrivit statisticilor internaţionale, în jur de 500 asemenea obiecte se dezintegrează în fiecare an. În perioada 1968-1979 la ONU au fost înregistrate 14 impacte de acest gen, dar numai două cazuri s-au bucurat de publicitate amplă. În prezent, pericolul căderii unor obiecte artificiale din spaţiu este comparabil cu cel al meteoriţilor naturali.(Lubos Perek, op.cit.,p.57).

[4] Prin rezoluţia nr.34/66 din 5 decembrie 1979 Adunarea Generală a ONU a decis înscrierea pe ordinea de zi a Subcomitetului juridic al C.U.P.E.E.A. a problemei vizând examinarea posibilităţii completării normelor de drept internaţional privind utilizarea surselor de energie nucleară în spaţiul extraatmosferic, care însă nu a condus până acum la elaborarea şi adoptarea unui instrument juridic adecvat în materie, inclusiv privind protecţia mediului.

[5] S-a constatat că lansarea a numai 60 de obiecte spaţiale în fiecare an determină distrugerea a 0.5% a stratului de ozon al atmosferei pământene.

Pe de altă parte, activitățile spațiale și, îndeosebi, teledetecția terestră prin intermediul sateliților artificiali ai Terrei reprezintă importante instrumente pentru obținerea unor date importante privind starea mediului și a variabilelor ecologice[6] ale planetei.

Tehnicile spațiale oferă avantaje fără precedent pentru o colectare și analiză globală asupra resurselor naturale, făcând posibilă astfel o acțiune sistematică, conjugată a statelor asupra mediului natural în vederea unui randament optim al acțiunilor întreprinse spre exploatarea sa rațională și protejarea optimă.

2. Atingerile aduse mediului în spațiul extraatmosferic

Activitățile spațiale pot provoca o serie de atingeri mediului. Problemele care se pun în acest context vizează: cauzele, consecințele eventuale și mijloacele de prevenire și corectare ale acestora.

2.1. Cauzele atingerilor aduse mediului. Dacă avem în vedere atingerile pe care activitățile spațiale le pot aduce Terrei, mediului terestru ori spațiului extraatmosferic cauzele acestora pot consta în: operațiunile de lansare, prezența obiectelor pe orbite și misiunile spațiale.

Operațiunile de lansare reprezintă surse potențiale de pericol pentru suprafața solului și atmosferă, fiind vorba de emisii, în cursul lansării, de gaze de combustie a motoarelor sau de efecte ale exploziilor voluntare ori accidentale, survenite înainte ori la puțin timp după lansare.

Li se pot adăuga căderi normale ori accidentale ale obiectelor lansate (ori componentele acestora).

Prezența pe orbită a obiectelor. Chiar dacă a atins orbita prevăzută și se menține pe aceasta, un obiect spațial reprezintă un risc pentru mediu, datorită funcționării defectuase ori coliziunilor posibile cu alte obiecte spațiale. În acest context unele orbite prezintă riscuri mai mari decât altele, în special orbitele geostaționare pe care numărul pozițiilor care ar putea fi ocupate este relativ limitat.

Misiunile. Unele misiuni încredințate sateliților sunt, prin ele însele, cauze potențiale ori efective de atingeri ale mediului. Este cazul, de pildă, al sateliților purtători de arme, al celor însărcinați de a emite substanțe ori de a lansa obiecte în spațiul extraatmosferic, să provoace explozii în mediul cosmic în scopuri militare (sateliții antisateliți) ori în scopuri civile (de exemplu, pentru experiențe meteorologice). De asemenea, și misiunile clasice - precum telecomunicațiile sau

---

[6] Menționăm, în primul rând, folosirea teledetecției ca instrument principal de colectare sistematică a datelor asupra variabilelor ecologice, elementelor climaterice etc. A se vedea, în acest sens, Programul Sistemului mondial de supraveghere permanentă a mediului, inițiat de P.N.U.E., proiectul internațional de studiere a climei terestre, desfășurată în cooperare cu C.O.S.P.A.R. etc. Pentru detalii, a se vedea: Activitées spatiales de l'Organisation des Nations Unies et d'autres organismes internationaux, Nations Unies, New York, 1986,(Doc.ONU,A/AC, 105/358.)

teledetecția spațială - comportă unele riscuri, mai ales din partea interferențelor pe care le pot provoca și care pot fi calificate poluări ale spectrului de frecvență.

2.2 Consecințele atingerilor aduse mediului. Pe această cale se pot produce două mari categorii de pagube: daune materiale și daune ecologice.

Daunele materiale sunt cele suferite de obiectul spațial prin propriul său fapt (explozie) ori din fapta altui obiect spațial (coliziune).

Sunt, de asemenea, prejudiciile provocate la suprafața Terrei de căderea unui obiect spațial. Desigur, daunele materiale ori corporale pot afecta persoanele care se află la bordul unui satelit locuit ori pe o stație sau chiar pe Pământ.

Daunele ecologice. Este vorba de pagubele cauzate mediului însuși, prin activitățile spațiale și pot îmbrăca forme foarte diverse, mergând de la poluarea propriu-zisă (adică aportul de elemente eterogene), la perturbări de durată variabilă sau chiar la modificări mai mult sau mai puțin durabile.

2.3. Metode de prevenire și de corecție.

Cele două metode sunt cele mai frecvent utilizate și posibile în materie.

Prevenția. Exprimând adevărul că în domeniul mediului este mai bine de a preveni decât a repara, această metodă se exprimă în folosirea unor mijloace de ordin tehnic pentru a atenua și, pe cât posibil, a evita eventualele daune.

Aceste mijloace sunt definite în timpul fazei de concepție și construcție a materialelor destinate să meargă în spațiu - lansatori și sateliți.

În acest mod pot fi asigurate calitatea și fiabilitatea materialelor spațiale , limitându-se pericolele, active și pasive, la care sunt expuse. Se cuvine menționată în acest scop propunerea unui cod al circulației în spațiul extraatmosferic ori lucrările din cadrul ONU pentru a reglementa folosirea surselor de energie nucleară.

Corecția. Măsurile corective care pot fi adoptate în materie variază după natura atingerii mediului și după consecințele sale. Acestea nu pot fi aplicate decât atingerilor care produc ori sunt susceptibile de a produce efecte de ordin material. Prima măsură care ar putea fi luată este cea a preciziunii acestor efecte, ceea ce ar permite de a avertiza din timp pe cei care ar putea fi victime în scopul de a adopta dispozițiile necesare (de exemplu, evacuarea zonei prevăzute pentru impactul unui obiect spațial venind din atmosferă). A doua măsură ar putea fi recuperarea obiectelor spațiale potențial periculoase, urmată de conferirea satelitului însuși a mijloacelor de a părăsi poziția sa orbitală după terminarea misiunii, degajarea orbitei geostaționare etc.

Toate aceste considerații relevă cu putere că utilizarea spațiului extraatmosferic poate determina, în anumite condiții, modificări esențiale, ireversibile, dăunătoare ale mediului cosmic și terestru, ceea ce conferă protecției și ameliorării sale caracterul unei probleme prioritare, deosebit de importante a contemporaneității, în soluționarea căreia un rol important revine normelor și principiilor dreptului internațional.

II. Reglementări juridice privind protecţia mediului în activitatea de folosire a Cosmosului.

Analiza reglementărilor internaţionale existente în materie relevă protecţia mediului în activitatea de explorare şi exploatare a spaţiului extraatmosferic se manifestă prin reguli aflate în diferite stadii de formare şi afirmare ca norme de drept, consacrate în documente internaţionale cu forţă juridică variabilă. Acestea sunt cuprinse atât în dreptul spaţial (reglementările care au ca obiect activităţile spaţiale) cât şi în unele texte care au o altă finalitate principală.

1. Dreptul spaţial. Astfel, Tratatul cu privire la principiile care guvernează activitatea statelor în explorarea şi folosirea spaţiului extraatmosferic, inclusiv Luna şi celelalte corpuri cereşti (din 27.I.1967) a prevăzut în art.9 obligaţia statelor părţi: ...Să desfăşoare acţiunile de explorare în aşa fel încât să evite contaminarea şi, de asemenea, să evite schimburi nocive în mediul terestru, rezultate din introducerea materiei extraterestre şi unde, în mod necesar, trebuie să adopte măsuri adecvate în acest sens. Pentru ca această prescripţie să fie efectivă s-a stabilit o procedură de consultări prealabile în cazul în care o activitate ori o experienţă ar cauza o situaţie potenţial vătămătoare pentru activităţile altui stat parte la tratat.

Aşa cum s-a observat în literatura de specialitate, caracterul prea general şi confuz al textului articolului a condus fie la o întreprindere în sens restrâns a dispoziţiilor sale[7] (considerându-se că modificarea nefavorabilă a mediului terestru trebuie evitată numai în ceea ce priveşte aducerea unor elemente dăunătoare pe Terra, aşa-numita poluare inversă prin substanţe nepământene), fie la calificarea sa ca o reglementare de principiu, deşi imperfectă, care oferă posibilitatea elaborării în viitor a unor norme concrete, speciale şi complete[8].

Cu toate acestea însă, trebuie să avem în vedere în analiza dispoziţiilor Tratatului spaţial şi faptul că în anul adoptării sale, 1967, activitatea de exploatare a Cosmosului era încă redusă şi, în mod obiectiv, nu se puteau prevedea toate consecinţele sale în ceea ce priveşte protecţia mediului cosmic şi pământesc.

Documente ulterioare au precizat mai în detaliu conţinutul juridic al principiului ocrotirii mediului în activitatea de folosire a spaţiului extraatmosferic.

Astfel, pct.4 al articolului 5 din Acordul privind salvarea astronauţilor, reîntoarcerea cosmonauţilor şi restituirea obiectelor lansate în spaţiul cosmic (1968) prevede în sarcina statului care a efectuat lansarea obligaţia de a întreprinde măsuri eficiente pentru înlăturarea pericolului existent de a produce

---

[7] Cum fac: Gorove S., Pollution and Outer Space: A legal Analysis and Appraisal, in New York University Journal of International Law and Politics, vol. 5, nr.1/1972, p.61-62; Sand P., Space Programmes and International Environment Protection, în International and Comparative Law Quaterly, vol.21,1972, p.53 ş.a.

[8] S.V. Vinogradov, op.cit., p.83.

daune altui stat, dacă obiectul cosmic, descoperit pe teritoriul acestuia din urmă, prezintă pericole sau este dăunător prin caracterul său. De asemenea, Acordul privind activitatea statelor pe Lună şi alte corpuri cereşti (1979) a stipulat în art.7 că: ...statele-părţi vor lua măsuri pentru a evita perturbarea echilibrului existent al mediului, prin producerea unor modificări nocive, contaminarea periculoasă, aducerea de materie străină sau pe orice altă cale. Statele-părţi vor lua, de asemenea, măsuri pentru a evita orice degradare a mediului terestru prin aport de materie extraterestră ori de altă manieră.

Comparat cu articolul IX al Tratatului spaţial, textul Acordului privind Luna apare mult mai cprinzător, vizând orice acţiune menită să producă modificări nefavorabile atât mediului cosmic, cât şi celui al Lunii şi celorlalte corpuri cereşti, eliminându-se astfel imperfecţiunile primului document.

Analiza dispoziţiilor convenţionale existente în materie a condus pe unii autori să afirme existenţa în dreptul spaţiului extraatmosferic a principiului preîntâmpinării consecinţelor potenţial dăunătoare ale experienţelor în Cosmos şi pe alte corpuri cereşti[9].

Având în vedere etapa actuală de dezvoltare a folosirii spaţiului Cosmic, când a fost deja depăşită faza iniţială experimentală, se impune, fără îndoială, utilizarea termenului de activităţi în locul celui de experienţă[10].

Convenţia privind responsabilitatea internaţională pentru daunele cauzate de către obiectele spaţiale (1972) a stabilit, la rândul său, principiul separării oricărei pagube provocate printr-o activitate spaţială. Aceasta este definită prin art.1 al documentului ca pierderea de vieţi umane, leziuni corporale ori alte atingeri ale sănătăţii ori pierderea de bunuri ... ori pagube cauzate acestor bunuri. Pot fi cauzate fie la suprafaţa Terrei ori în aeronavele în zbor (art.2), fie în altă parte decât la suprafaţa Pământului la un obiect spaţial al unui stat de lansare ori la persoane ori bunuri aflate la bordul unui asemenea obiect spaţial (art.3).

De remarcat că, dacă aceste dispoziţii permit să se acopere cauzele exploziei ori coliziunilor, Convenţia nu prevede repararea daunelor cauzate locurilor ori mediilor plasate în afara jurisdicţiei statelor, ca, de exemplu, Marea liberă, Antarctica şi spaţiul extraatmosferic. De asemenea, documentul nu instituie nici o măsură preventivă.

La rândul său, Convenţia privind înmatricularea obiectelor lansate în spaţiul extraatmosferic (1975) formulând obligaţia de înmatriculare a obiectelor spaţiale (art IV) şi de a notifica lansarea secretarului general al ONU (art.V) contribuie la identificarea obiectelor spaţiale care ar fi fost ori ar putea fi la originea unei atingeri aduse mediului.

---

[9] Jukov G.P., Tendendţiirazviiti Kosmiceskogo prava, Moskva, 1971, p38,71-73.
[10] S.V. Vinogradov, op. cit. p.86.

Documentul prevede, de asemenea, că statele-părți trebuie să-şi acorde reciproc asistență în cazul în care un obiect spațial neidentificat a cauzat o pagubă ori că riscă de a fi periculoase şi nocive (art.VI).

2. Alte documente internaționale. Alături de aceste documente de drept spațial, protecția mediului în spațiu este vizată şi de alte acorduri internaționale. Este vorba, în primul rând, de Tratatul privind interzicerea parțială a experiențelor nucleare, din 1963, care interzice realizarea de explozii nucleare experimentale în atmosferă, sub apă şi în spațiul extraatmosferic.

Declarația de la Stockholm privind mediul înconjurător (16 iunie 1972) a prevăzut în art.21 obligația ca: „...activitățile exercitate de state în limitele jurisdicției lor sau sub controlul lor să nu provoace daune mediului înconjurător în alte state sau cu regimuri ce nu țin de nici o jurisdicție națională".

La rândul său, Carta drepturilor şi îndatoririlor economice ale statelor (adoptată de Adunarea Generală a ONU la 12 decembrie 1974) a consacrat printre responsabilitățile comune ale statelor față de comunitatea internațională (art.30) şi: „Ocrotirea, conservarea şi ameliorarea mediului pentru generațiile prezente şi viitoare constituie responsabilitatea tuturor statelor... Toate statele au responsabilitatea de a asigura ca activitățile lor în limitele jurisdicției sau controlului lor să nu dăuneze mediului altor state sau zonelor situate dincolo de limitele jurisdicției naționale...".

Menționăm, totodată, că un alt document internațional, respectiv Convenția privind interzicerea modificărilor mediului în scopuri militare ori pentru alte obiective ostile, din 1978, este aplicabil şi spațiului extraatmosferic. În sfârşit, se cuvin adăugate şi menționate reglementările edictate în cadrul Uniunii Internaționale de Telecomunicații (U.I.T.) vizând favorizarea unei utilizări eficace şi economice a spectrului de frecvențe radioelectrice şi de a evita interferențele electromagnetice.

3. Reglementările naționale. Pe lângă aceste documente internaționale, în plan intern unele state au adoptat o serie de măsuri legislative pertinente. Astfel, în SUA, lansarea proiectului APOLLO a fost ocazia elaborării unor reglementări deosebit de precise tinzând să evite orice contaminare a Lunii prin obiecte care se stabilesc şi se întorc de aici (Lunar Quarantine). Acelaşi a fost şi cazul proiectului sondelor lansate către Marte. Aceste diverse texte reprezintă o aplicare a principiilor stabilite prin art.9 al Tratatului spațial.

4. Consacrarea principiului protecției mediului în explorarea şi exploatarea spațiului extraatmosferic

Dintr-o asemenea perspectivă, protecția mediului în activitatea de explorare şi exploatare a spațiului extraatmosferic se conturează ca un principiu de bază deopotrivă al dreptului internațional al mediului şi dreptului spațial. Acesta

exprimă două cerințe fundamentale: pe de o parte, prevenirea poluării și conservarea mediului cosmic, iar, pe de alta, protecția mediului pământesc în utilizarea Cosmosului.

Se poate aprecia că principiul protecției mediului în activitatea de utilizare a Cosmosului apare ca o consecință directă (și, în același timp, ca o dimensiune definitorie) a regimului juridic al spațiului extraatmosferic de patrimoniu comun al întregii umanități, zonă aflată în afara oricărei jurisdicții naționale[11]. Or, explorarea și exploatarea spațiului cosmic în interesul întregii umanități presupune cu necesitate ocrotirea și ameliorarea mediului, a celui cosmic, având în vedere importanța sa pentru viața tuturor popoarelor și națiunilor lumii.

Conținutul acestui principiu se exprimă deci prin interzicerea oricărei modificări dăunătoare a mediului cosmic și terestru (și nu numai poluarea lor cu substanțe de origine străină) cu ocazia activităților spațiale desfășurate de state sau alte entități, precum și prin obligația tuturor statelor de a adopta măsuri eficace și corespunzătoare de protecție și conservare.

Este de domeniul evidenței că îndeplinirea semnificațiilor sale în plenitudinea lor nu poate avea loc în afara unei cooperări corespunzătoare între statele interesate. O aplicație în materie a acestui principiu o găsim în dispozițiile Tratatului spațial din 1967, precum și în Acordul privind Luna din 1979 care prevăd obligația unor consultări prealabile și a schimbului de informații între statele interesate, atunci când activitățile spațiale desfășurate de acestea ar putea dăuna mediului.

În condițiile unei formulări imprecise a textelor pertinente în vigoare, a multitudinii de interpretări care li s-au dat și a greutăților existente în desfășurarea lor corespunzătoare, consultările prealabile, ca și o cooperare reală, justă și echitabilă, capabilă să soluționeze corepunzător toate aspectele pe care le presupune protecția mediului în activitățile de exploatare a cosmosului, problema nu poate fi rezolvată de o manieră generală și durabilă decât în cadrul soluționării problemei globale a folosirii spațiului extraatmosferic în interesul întregii umanități.

Desigur, transpunerea în practică a unui asemenea principiu de bază al dreptului cosmic, determinat de evoluțiile înregistrate în dezvoltarea științei și tehnicii spațiale, și multiplele consecințe pe care le au asupra raporturilor interstatale, implică măsuri instituțional-organizatorice adecvate.

5. Perspectiva dezvoltării reglementărilor în materie. Analiza reglementărilor actuale în materie relevă necesitatea completării și adaptării acestora la noile cerințe ale protecției mediului. Se manifestă astfel o serie de lacune și imprecizii, în special în privința diferitelor concepte (ca, de exemplu, termenul de obiect spațial), imposibilității de a aplica Convenția privind

[11] Asupra regimului juridic al spațiului extraatmosferic a se vedea : Mircea Duțu, Considerații privind principiul explorării și exploatării spațiului extraatmosferic în interesul întregii umanități, în Revista română de drept, nr.8/1982, p.3-8; Mircea Duțu, Considerații privind principiul explorării și exploatării spațiului extraatmosferic în scopuri exclusiv pașnice, în Revista română de studii internaționale, nr.4 (66), p.338-347.

responsabilitatea atunci când dauna rezultă dintr-o atingere adusă mediului spațial nu este cauzată unui stat sau unor persoane ori bunuri aflate sub jurisdicția sa etc.

Totodată, se constată faptul că actualele reglementări sunt rămase în urmă față de ritmul rapid de dezvoltare și afirmare a tehnicilor spațiale (precum cazul reactoarelor nucleare folosite ca surse de energie în unii sateliți) și nu oferă astfel soluții corespunzătoare problemelor pe care acestea la ridică.

În sfârșit, remarcăm ineficiența reglementărilor în privința activităților militare spațiale, cu atât mai mult cu cât interzicerea desfășurării acestora în Cosmos este controversată.

Față de această situație, pot fi prevăzute mai multe direcții de evoluție: ameliorarea textelor existente (prin eliminarea ambiguităților și insuficiențelor), adoptarea de reguli de conduită, preventive ori curative, consacrarea de dispoziții de ordin juridic și administrativ inspirate din regulamentele elaborate în materie de navigație maritimă de Organizația Maritimă Consultativă Internațională (IMCO), precum și crearea de noi structuri internaționale.

În acest sens, o importanță deosebită ar avea crearea unui organism ONU însărcinat cu coordonarea și îndrumarea activităților de folosire în scopuri exclusiv pașnice a spațiului extraatmosferic în conformitate cu regimul său juridic internațional de patrimoniu comun al umanității.

În cadrul său ar putea fi avută în vedere crearea și funcționarea unei structurii instituțional-organizatorice care să se ocupe cu prioritate de protecția și conservarea mediului cosmic, precum și de implicațiile activităților spațiale asupra mediului înconjurător al Pământului și protejarea sa corespunzătoare. Instituit cu atribuții precise și specifice, stabilite prin colaborarea egală și echitabilă a tuturor statelor, un asemenea organism ar prezenta un cadru organizatoric optim pentru desfășurarea întregii activități de explorare și exploatare a spațiului extraatmosferic cu o strictă protejare a mediului, pornind de la interesele generale comune umanității[12].

Concluzii. Protecția mediului devine tot mai importantă în activitățile de explorare și exploatare a spațiului extraatmosferic. Aceasta întrucât, utilizarea Cosmosului poate provoca daune grave, chiar ireversibile Terrei, atmosferei sale și spațiului extraatmosferic însuși. Desigur, afectarea mediului poate îmbrăca forme diferite, dar cele mai preocupante sunt în prezent poluarea efectivă și prezența deșeurilor spațiale.

Pentru a evita și reduce aceste riscuri sunt prevăzute, atât măsuri preventive cât și corective. Acestea trebuie să prezinte o aplicare generală, în sensul de a fi adoptate de toți (state, entități publice ori private) care desfășoară activități spațiale. Pentru a realiza acest lucru, dreptul spațial actual trebuie să fie dezvoltat și completat cu o serie de noi reglementări, cu o valoare imperativă și cu sancțiuni corespunzătoare. În același timp, sunt necesare structuri organizaționale noi, capabile să aplice principiile și normele de drept vizând protecția și conservarea mediului în explorarea și exploatarea spațiului extraatmosferic.

[12] A se vedea și Mircea Duțu, Principii și norme juridice ale unei noi ordini internaționale privind explorarea și exploatarea spațiului extraatmosferic, în revista Studii și cercetări juridice, nr.3/1981.

BIBLIOGRAFIE GENERALĂ

Datorită noutăţii domeniului, sunt puţine lucrări consacrate în întregime dreptului internaţional al mediului.

Dintre lucrările monografice menţionăm:

- Bo Johnson, International Law, Stockholm, 1976;
- Boisson de Chazournes L., Desgangne R., Romano C., "Protection internationale de l'environnement: recueil d'instruments juridiques", Edition Pedone, 1998;
- Alexandre Kiss, Droit international de l'environnement, Paris, Pedone, 1989;
- Alexandre Kifss, Dinah Shelton, International Environnemental Law, Transnational Publisher, Inc, Ardsley-on-Hudson. New York, Graham & Totman Limited, Londra, 1991;
- Jean-Luc Mathieu, La Protection internationale de l'environnement, P.U.F., 1991;
- Alexandre Kiss, Droit international de l'environnement, Problème s politiques et sociales, 24 Janvier 1992;
- Patricia W. Birnie, Alan E. Boyle, International Law and the Environment, Clarendom Press, Oxford, 1992;
- Mircea Duţu, Dreptul internaţional al mediului, Editura Gamian, Bucureşti, 1994;
- Mircea Duţu, Dreptul internaţional şi comunitar al mediului, Editura Economică, Bucureşti, 1995;
- Burhenne W.E., Droit international de l'environnement, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 1994, documente, 6 volume;

Alte lucrări au colaborat unele aspecte "sectoriale":

- J. Ballenger, La pollution en droit international, Geneve, 1975;
- J.A. Barberies, Los recursos naturales compartidos entre estados y el derecho international, Madrid, 1979;
- Alexandre Kiss, Los principieos generales del derecho del medio ambiente, Universidad de Valladolid, 1975;
- Alexandre Kiss, Survey of Current Developments in International Environmental Law, UICN, Gland, 1976;

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

- Prieur Michel şi Lambrechts Claude (Etudes en hommages à Alexandre Kiss) " Les hommes et l'environnement: quels droits pour le XXIe siécle", Editions Frison-Roche, Paris, 1998;

Unele lucrări care tratează problemele dreptului național al mediului conțin capitole consacrate dreptului internațional:

- Michel Despax, Droit de l'environnement, Litec, Paris, 1980;
- Michel Prieur, Droit de l'environnement, Dalloz, Paris, 1996;
- P.C. Storm, Unweltrecht, Berlin, 1980;
- Mircea Duțu, Dreptul mediului, București, 1993;

Asupra dreptului european al mediului a se vedea:

- Alexandre Kiss, Dinah Shelton, Manual of European Environmental Law, Cambridge, Grotius Publication Limited, 1993;

Raphael Remi, L'Europe et al Protection juridique de l'environnement, Paris, 1990;

- P. Bianchi şi G. Cordini, Comunita europa e protezione dell 'ambiente, Pedone, Paris, 1983;

- E. Rehbinder şi R. Steward, Environmental Protection Policy, Gneyter, 1985.

BCU IAŞI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

DREPTUL COMUNITAR AL MEDIULUI

BCU IAȘI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IAȘI/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAPITOLUL I
INTRODUCERE ŞI CARACTERISTICI GENERALE ALE DREPTULUI COMUNITAR AL MEDIULUI

1. Consideraţii generale

Dezvoltarea cooperării şi reglementării juridice la nivel european privind protecţia şi conservarea mediului se justifică prin multiple premise politice, social-economice, instituţionale şi ecologice.

Astfel, acoperind o suprafaţă de 10,5 milioane km^2 şi cu o populaţie de peste 720 milioane de locuitori (din care cele 15 state membre ale Uniunii Europene ocupă 3 milioane de km^2 şi au o populaţie de 370 milioane de persoane), continentul nostru cunoaşte o foarte mare densitate a populaţiei şi o industrializare puternică; combinarea acestor factori supune mediul unui impact deosebit de intens şi la riscuri multiple de deteriorare. Printre efectele sale se numără: poluarea avansată a aerului, apei, vegetaţiei, a celorlalţi factori naturali sau artificiali de mediu.

Cercetările recente inventariază 56 de probleme ale mediului din Europa, dintre care 12 sunt considerate a fi prioritare şi de lungă durată. Astfel, din această ultimă categorie fac parte: schimbările pe care le suferă clima (populaţia continentului reprezintă 13% din cea a globului, dar este răspunzătoare pentru 25% din emisiile de bioxd de carbon şi 16% din cele de metan aflate în atmosferă ca urmare a activităţilor umane), rarefierea şi diminuarea stratului de ozon din stratosferă (Europei îi revin 35-40% din totalul emisiilor de clorofluoro-carbon şi alte gaze care ameninţă pătura de ozon), reducerea biodiversităţii (conform datelor specialiştilor, multe specii de animale şi plante se află în declin, iar altele sunt pe cale de dispariţie, dintre care 53% din cele de peşti, 45% din reptile, 42% din mamifere şi 42% amfibiene), emisiile acide (continentului nostru îi revin circa 25% din emisiile globale de bioxid de sulf şi de azot), oxidanţii fotochimici şi alte efecte ale ozonului din troposferă, managementul apelor dulci (distribuţia regională şi în timp a resurselor de apă creează situaţii de penurie în mai multe ţări din Europa centrală, de răsărit şi de sud), degradarea pădurilor (dacă, cu secole în urmă, circa 80-90% din suprafaţa continentului nostru era acoperită cu păduri, în prezent este numai o treime), pericolele pentru zonele de coastă şi managementul acestora (dintre mările europene, Marea Neagră este cea mai afectată de activităţile umane), reducerea deşeurilor şi ameliorarea managementului lor (Europa produce anual peste 250 milioane de tone de deşeuri casnice, adică circa 350 kg/locuitor şi peste 850 de milioane de deşeuri industriale), stresul urban, riscurile chimice şi accidentele majore[1].

Din punct de vedere politico-economic, dintre toate regiunile lumii, Europa cunoaşte procesul de unificare cel mai ridicat. În vestul continentului, structurile de integrare, înfiinţate încă din anii 1950, converg spre crearea unei Uniuni tot mai omogene.

---

[1] Europe's Environment, *The Dobris Assessment*, edited by David Stanners and Philippe Bouredeau, European Enviroment Agency, 1995.

Prăbuşirea sistemului totalitar est-european, în 1989, a condus la unificarea politică a regiunii în cadrul Consiliului Europei, iar integrarea economică sub egida Uniunii Europene a făcut progrese semnificative în ultimii ani.

De altfel, preocupările vizând ocrotirea naturii au contribuit la intensificarea dialogului Est-Vest şi Nord-Sud[2].

În acest mod, unitatea mediului natural îşi găseşte treptat un corespondent la nivel politic şi economico-social.

Desigur, cooperarea şi reglementarea juridică sunt reclamate şi favorizate şi de unitatea naturală a mediului continental.

În altă ordine de idei, imperativul unei cooperări regional-continentale, drept cea mai bună formă de soluţionare a problemelor generale ale protecţiei mediului, a fost subliniat în numeroase documente internaţionale. În contextul acestor evoluţii, procesul de reglementare juridică s-a derulat mai ales sub egida a două instanţe internaţionale: Consiliul Europei (organizaţie internaţională de tip clasic, care adoptă documente înscrise în cadrul dreptului internaţional) şi CEE (UE) sub forma dreptului comunitar al mediului. De menţionat că, în ultimii ani, între cele două organizaţii, asistăm la un fel de diviziune a preocupărilor, Consiliul ocupându-se mai ales cu reglementarea cooperării vizând ocrotirea şi conservarea naturii, iar Uniunea cu cea referitoare la prevenirea şi combaterea poluărilor[3].

Preocupările de peste 25 de ani ale CE (UE) în domeniu s-au exprimat şi în colaborarea unui ansamblu de documente, cu valoare juridică diversă, referitoare la protecţia mediului; ritmul de reglementare a devenit din ce în ce mai rapid, în cursul ultimilor 5 ani volumul acestora dublându-se practic la nivel comunitar.

Totodată, legislaţia UE în materie de mediu constituie astăzi un punct de referinţă pentru numeroase state şi reprezintă un model concret de colaborare supranaţională încununată de succes.

Introducerea de noi dispoziţii legislative este totuşi necesară pentru a fixa nivelul de norme şi proceduri în domeniul protecţiei mediului, pentru a pune în aplicare angajamentele internaţionale şi pentru a asigura integritatea pieţei unice. În viitorul apropiat, regulile şi normele vor fi completate prin instrumente economice şi reglementări însoţitoare orizontale relative la poluare.

Toate aceste evoluţii au condus la realizarea unui fascicul specific de reglementări şi chiar a unei noi discipline ştiinţifice: dreptul comunitar al mediului.

Încercând o prefigurare a premiselor şi dimensiunilor sale definitorii, se vor avea permanent în vedere cerinţele integrării juridico-ecologice ale României, în contextul general al integrării Europei centrale şi de est în complexul juridico-instituţional vest-european.Într-adevăr, demontarea sistemului "socialismului real" din Europa centrală şi de est, în urma evenimentelor din anul 1989, a scos la iveală, pentru această parte a continentului, şi importante probleme de ordin ecologic.

---

[2] De pildă, încheierea Convenţiei privind poluarea atmosferică transfrontalieră (Geneva, 1979) semnată şi de către Comunitatea Europeană, în calitate de parte contractantă, a constituit prima recunoaştere oficială a CEE din partea (fostei) Uniuni Sovietice.

[3] În actele normative şi documentele politice comunitare se întâlnesc atât termenul de "Comunitate Europeană", cât şi cel de "Uniune Europeană", cu semnificaţii puţin diferite. Totuşi, între cele două, pentru simplificarea şi evitarea confuziilor, se foloseşte, pentru situaţiile post 1993, termenul de Uniune Europeană, în sens larg, care să surprindă deopotrivă dimensiunea politică şi cea juridică.

Peste 40 de ani de industrializare cu orice preț, fără adoptarea unor măsuri minime de prevenire și protecție a mediului, au lăsat o grea moștenire.

Ponderea considerabilă a industriilor puternic poluante, utilizarea masivă a surselor de energie bazate pe consumul de cărbune și petrol, primitivismul echipamentelor și materialelor sunt caracteristici ale unei structuri industriale deosebit de nocive pentru natură. Poluarea apelor (subterane și de suprafață), a aerului, deșeurile, inclusiv cele toxice ș.a., se adaugă marilor și dificilelor probleme ale tranziției spre economia de piață, ori le agravează în mod considerabil.

Prioritățile și nevoile ecologice variază considerabil de la o țară la alta, de la o regiune la alta. În același timp, posibilitățile de schimbare și adoptare a noilor strategii și politici depind într-o importantă măsură de conjunctura economică și politică internă, cât și de cadrul asistenței și ajutorului internațional.

O importanță evidentă o constituie, din această perspectivă, apropierea și armonizarea normelor și reglementărilor în materie de mediu existente și aplicabile în estul și vestul continentului și aceasta cu atât mai mult cu cât acest lucru este dorit de ambele părți. De altefel, documentele Uniunii Europene identifică cel puțin trei factori care concură la promovarea acestei armonizări.

Astfel, din punct de vedere politic, numeroase state central și est-europene, inclusiv România, și-au manifestat dorința de adera la Europa comunitară. Așa se face că armonizarea legislației lor cu normele și standardele Uniunii Europene reprezintă elementul motor al procesului de transformare a acestora. Totodată, Uniunea Europeană și-a definit clar problemele-cheie și perioadele în colaborare cu țările vizate. De exemplu, acordurile de asociere (Association Agreements), încheiate cu șase state est-europene, cuprind angajamente directe și pozitive inclusiv pentru domeniul mediului.

În același timp, evoluția raporturilor dintre fostele țări comuniste relevă emergența unei armonizări regionale, al cărei scop este acela de a menține și dezvolta formele de cooperare, în special economică, între acestea. Totuși, în acest context își fac loc, din ce în ce mai mult, și măsurile vizând protecția mediului și conservarea naturii. Ca atare, se poate vorbi de o evoluție a politicii, care, acompaniate de valul ecologist cunoscut de această regiune în ultimii ani, stimulează preocupările de aliniere la normele OCDE în materie.

Destul de important este, în al doilea rând, factorul economic. Investitorii străini potențiali sunt reticenți în fața complexității și lipsei de transparență a legilor în materie de mediu.

Există chiar o tendință ca în țările din zonă să se instaureze un cadru legislativ relativ complex, deosebit de variabil de la o țară la alta și diferit considerabil de cel al OCDE.

Din acest punct de vedere, armonizarea legislației ar permite să se realizeze o mare transparență în privința exigențelor și procedurilor, exportul către țările din Vest ar fi, de asemenea, stimulat. În fapt, consumatorul occidental, deosebit de sensibil față de problemele ecologice, solicită o reglementare cât mai severă în ce privește exporturile către țările membre ale OCDE. Astfel amplificate, normele în materie de producție și mediu devin o condiție necesară pentru a convinge investitorii și partenerii comerciali potențiali că produsele din Est răspund parametrilor țărilor lor. Iar această exigență sporită ar garanta deci accesul la piețele occidentale.

În sfârșit, factorul ecologic joacă el însuși un rol foarte important. Exigența unor puncte fierbinți, veritabile centre nevralgice ale unor poluări transfrontaliere și

implicațiile legate de mediu justifică, la rândul lor, armonizarea legislațiilor. Într-adevăr, problemele legate de mediu se pun, din ce în ce mai mult, la nivel internațional, precum contaminarea apelor transfrontaliere și poluarea crescândă a aerului, care se anunță ca priorități absolute. Proiectele de cooperare s-au elaborat deja în privința bazinului Dunării, Mării Baltice, Mării Negre, "Triunghiului negru" (Polonia-Cehia-fosta RDG). Punerea la punct de tehnologii mai curate și asanarea activității economice angajează, de asemenea, aceste țări pe calea în care armonizarea se impune ca o strategie posibilă și avantajoasă.

Care ar fi costul depoluării în Europa centrală și de est?

Diferitele estimări realizate de specialiști asupra problemelor ridicate de poluarea în aceste regiuni au permis evaluarea costurilor pe care le-ar implica politica de prevenire și măsurile de epurare. Previziunile astfel efectuate indică cifre financiare inabordabile pentru aceste țări, fără un ajutor substanțial din exterior. Ca atare, costurile ridicate se pot transforma în frâne importante ale ritmului pe care Europa centrală și de est vrea să-l impună integrării sale în Uniunea Europeană.

După unele estimări, cuantumul total al investițiilor în domeniu, necesare pentru refacerea ecologică a regiunii, s-ar ridica la 100-108 miliarde de ECU, respectiv 1000 de ECU pe cap de locuitor. În privința României, conform unei prime evaluări, costurile aproximării cu legislația și practicile comunitare privind protecția mediului s-ar ridica la peste 10 miliarde $ USA. Aceste cifre riscă să crească considerabil în următorii ani, dacă nu se adoptă măsuri adecvate de urgență. Semnalul că, dacă situația nu se deteriorează, avantajează și nu decuplează sarcina financiară, a stimulat Europa de est să considere mediul ca o prioritate esențială. Câteva guverne din regiune au reacționat deja în acest sens și au integrat în proiectele de restructurare și reformă programe de anvergură vizând protecția mediului.

În același timp însă, este de domeniul evidenței că trebuie să se asigure o creștere economică durabilă și capabilă să ofere, în timp, resursele necesare care să fie afectate, cel puțin parțial, finanțării reformelor economice. Totodată, pe termen scurt trebuie avute în vedere și costurile sociale ale restructurării economice. Sunt specialiști care consideră că, în această perspectivă, în optica creșterii pe termen lung, închiderea uzinelor în anumite zone ale Europei centrale și de est nu este întotdeauna o opțiune viabilă, chiar dacă activitatea industrială este periculoasă din punct de vedere ecologic.

Închiderea unei întreprinderi este însoțită de o rată a șomajului în creștere, o neliniște socială și o instabilitate politică, adică de ceea ce aceste tinere democrații au nevoie mai puțin în acest stadiu de dezvoltare.

Nu trebuie uitat, de asemenea, că, pentru a putea face față crizei, aceste țări trebuie să recurgă la instrumente economice care răspund nevoilor lor specifice. Ele pot interveni eficace în finanțarea și concretizarea obiectivelor de armonizare și ar avea importante implicații la nivelul competitivității respective a fiecărei țări și schimbărilor impuse de reformă.Sunt premise favorabile ale integrării ecologice a statelor central și est europene în Uniunea Europeană, pe calea armonizării reglementărilor și normelor în materie, creându-se astfel standarde continentale unice și uniforme.

2. Uniunea Europeană

Ideea și, mai apoi, edificiul a ceea ce constituie astăzi, oarecum generic, Uniunea Europeană s-au afirmat treptat și sinuos, adeseori sub impactul

conjuncturilor istorice. Ele îşi au originea în voinţa democraţiei creştine din Europa occidentală, din anii care au urmat celui de al doilea război mondial, de a crea un pol pacific, legând noua Republică Federală Germania de Occidentul capitalist, în contextul unui continent european divizat, prin cortina de fier, între Estul sovietizat şi Vestul democratic. După mai bine de 50 de ani, această separaţie artificială a dispărut şi astăzi Uniunea poate deveni, cu adevărat, europeană în sensul cuprinderii tuturor statelor continentului.

La capătul unor evoluţii de aproape cinci decenii, structura Uniunii Europene cuprinde: pe de o parte, Comunităţile europene, respectiv: Comunitatea europeană a cărbunelui şi oţelului (CECA), Comunitatea Europeană (CE), denumire adoptată în 1993 pentru fosta Comunitate economică europeană (CEE), şi Comunitatea europeană a energiei atomice (CEE), supranumită şi Euroatomul, iar, pe de altă parte, formele de cooperare interguvernamentală care fac parte din Tratatul de la Maastricht (1983), consolidate prin Tratatul de la Amsterdam (1997), politica externă şi de securitate comună şi cooperare în domeniile justiţiei şi afacerilor interne.

Spre deosebire de Comunităţi, Uniunea nu are personalitate juridică şi nu constituie, deci, subiect de drept de sine stătător. Ea este guvernată de două fundamente de ordin filosofico-politic: "respectarea identităţii naţionale a statelor membre, ale căror sisteme de guvernare sunt bazate pe principiile democratice" şi, respectiv, "respectarea drepturilor fundamentale ale omului".

Ca o concluzie generală, Uniunea Europeană se prezintă ca un "compromis evolutiv" = între o simplă organizaţie internaţională clasică, care funcţionează după regula unanimităţii statelor membre, şi o instituţie cu aspecte federale, cu delegarea unor atribuţii ale suveranităţii către structurile comunitare.

3. Instituţiile Uniunii Europene

Conform tratatului U.E., Uniunea dispune de un cadru instituţional unic, care asigură coerenţa şi continuitatea acţiunilor desfăşurate în vederea atingerii obiectivelor sale, cu respectarea şi dezvoltarea aquis-ului comunitar. Dar fiecare instituţie acţionează în limita atribuţiilor care le sunt conferite în tratate.

Principalele instituţii ale Uniunii Europene, nominalizate prin art.4 din Tratatul C.E.E., sunt: Parlamentul European (ales prin vot direct), Consiliul (dotat cu puterea fundamentală de a adopta reglementări), Comisia Uniunii Europene (care are dreptul exclusiv de a propune reglementări şi care este însărcinată, totodată, cu aplicarea şi urmărirea respectării lor) şi Curtea de Justiţie (care veghează la respectarea dreptului comunitar şi a tratatelor). Fiecare dintre acestea reprezintă, în viziunea făuritorilor lor, un principiu determinat, are un fundament politic şi sociologic distinct şi exprimă o legitimitate proprie. Prin Tratatul de la Maastricht, celor 4 instituţii comunitare li s-a adăugat Curtea de Conturi (cu atribuţii de control permanent al conturilor şi de asistenţă a autorităţilor bugetare).

3.1. Consiliul Uniunii Europene este singurul organ care reprezintă direct guvernele statelor membre şi desemnează generic două organisme relativ distincte: Consiliul miniştrilor şi Consiliul european.

Consiliul miniştrilor este principalul organ legislativ al Uniunii Europene şi reprezintă interesele statelor membre. Este compus din câte un reprezentant al fiecărui guvern al statelor membre, în general la nivel ministerial. De obicei statele membre sunt reprezentate de miniştrii de externe. Consiliul mediului este atunci când organismul este format din miniştri responsabili cu aceste probleme.

Preşedinţia consiliului trece de la un stat membru la altul la fiecare 6 luni, în ordinea alfabetică, după numele ţării în limba fiecărui stat membru.

Consiliul este asistat de un Comitet al reprezentanţilor permanenţi (COREPER) care aduce la zi lucrările politice care preced acordurile.

Consiliul european este denumirea reuniunilor la vârf ale reprezentanţilor celor 15 state membre, iniţiat în 1974 când şefii de state şi de guverne ai CE au hotărât să se întâlnească cu regularitate împreună cu miniştrii lor de externe, cu preşedintele şi un vicepreşedinte al Comisiei Europene.

Instituţie neprevăzută în tratatele constitutive de la Paris şi Roma, Consiliul european este astăzi organul central al Uniunii. Se reuneşte cel puţin de două ori pe an sub preşedinţia şefului de stat sau de guvern al ţării membre care exercită preşedinţia Consiliului. După prima sa reuniune din 1975, Consiliul european nu a încetat să-şi sporească rolul în funcţionarea Comunităţilor, mai puţin în privinţa problemelor referitoare la cooperarea interguvernamentală generală. Aşadar, el vizează marile probleme care privesc statele membre ale Uniunii şi care revin fie Comunităţilor europene, fie se referă la domenii comunitare care nu aparţin comunităţilor (politica externă şi de securitate, justiţia şi afacerile interne şi, de o manieră mai generală, toate problemele actualităţii internaţionale.

Potrivit Tratatului de la Maastricht "Consiliul european va oferi Uniunii dinamismul necesar dezvoltării sale şi va defini liniile politice generale ale acesteia."(art.D.).

Adoptă decizii (regulamente ori directive) fie cu unanimitate, fie cu majoritate calificată. Consiliul european prezintă Parlamentului U.E. un raport în urma fiecărei reuniuni a sa, precum şi un raport anual scris privind progresele realizate de Uniune. El arbitrează, totodată, asupra marilor probleme comunitare care nu-şi găsesc soluţia la nivelul Consiliului miniştrilor.

3.2. Comisia europeană este organul executiv al Uniunii Europene şi pune în valoare interesele comunitare. Rolul său constă în asigurarea respectării tratatelor comunitare, iniţiativa legislativă exprimată în elaborarea proiectelor de regulamente şi directive şi acţionarea în justiţie a celor care nu respectă reglementările comunitare. Se compune dintr-un număr de 20 de comisari propuşi de statele membre, dar care au un statut de independenţă faţă de guvernele naţionale şi care au un mandat colectiv de 5 ani (cu posibilitatea reînnoirii). Aceste personalităţi sunt desemnate de comun acord de către guverne, supuse în mod colectiv aprobării Parlamentului european apoi numite, după obţinerea învestiturii care, juridic, ar putea să le fie refuzată. Comisarii sunt ajutaţi de un corp administrativ format din circa 15.000 de funcţionari care trebuie să depună un jurământ de loialitate faţă de Uniune şi să declare că sunt independenţi de orice influenţă a guvernului lor naţional.

Comisia nu poate fi revocată decât printr-un vot de cenzură al Parlamentului european.

Numai comisia are dreptul de a propune reglementări. Înainte de a prezenta propunerile, ea consultă experţi, şi acestea sunt publicate în Jurnalul oficial al Uniunii Europene.

Comisia este însărcinată, de asemenea, să vegheze la aplicarea legislaţiei şi politicii comunitare, să asigure urmărirea şi controlul aplicării lor. Cu acest titlu, ea poate aduce în faţa Curţii de Justiţie orice stat membru care nu ar respecta dreptul comunitar. În sfârşit, Comisia administrează (girează) bugetul Uniunii. În unele cazuri specifice, consiliul poate autoriza Comisia să adopte texte legislative

complementare pentru a asigura aplicarea legislației comunitare. Această competență este utilizată, de regulă, pentru a amenda anexele tehnice ale textelor inițiale. Statele membre participă la acest proces prin intermediul unei serii de proceduri stabilite prin Decizia nr.87/373/CEE a Consiliului.

Sub raportul structurii suntem în prezența unui organism colegial, de tip guvernamental, cu o activitate permanentă. Astfel, Comisia cuprinde 23 de direcții generale, un serviciu juridic și un secretariat general. Direcția generală XI (DG XI) este însărcinată cu problemele mediului, precum și cu cele ale securității nucleare și protecției civile. Alte responsabilități ale acestei direcții se referă la protecția muncitorilor, reglementarea tehnicii industriale, dezvoltarea regională și ajutorul acordat țărilor terțe. Rolul Comisiei în elaborarea legislației comunitare în materie de mediu a cunoscut de-a lungul anilor o creștere continuă. Statele membre trebuie să informeze, înainte de adopta orice reglementare care ar putea afecta piața comună, impactul pe care aceasta îl poate avea asupra mediului comunitar, fapt care conferă Comisiei posibilitatea să adopte măsuri la nivel comunitar. Totodată, tot mai frecvente sunt și situațiile când un stat membru ia inițiativa în sectorul mediului și că alte state acționează asupra Comisiei pentru ca aceasta să elaboreze o propunere de armonizare a normelor de mediu ale acestui sector în toate statele membre, mai degrabă decât a adopta propriile măsuri naționale.

În plan financiar aceasta nu numai că pregătește bugetul, dar, după adoptarea sa, gestionează toate creditele de intervenție comunitară: acțiunea în domeniile cărbunelui și oțelului, cercetării și dezvoltării, în politica agricolă și cea de amenajare a teritoriului, în ajutorarea Lumii a treia sau, în ultimii ani, a Estului european.

Într-adevăr, Comisia girează și bugetul prevăzut de Uniunea Europeană pentru ajutorarea Europei centrale și de est (Phare) și a fost însărcinată cu coordonarea tuturor programelor de ajutor G24 (OCDE).

În sfârșit, Comisia constituie gardianul tratatelor, nu numai în privința rolului de a impulsiona conformarea permanentă a U.E. cu prevederile textelor fondatoare, ci și din perspectiva sarcinii de a urmări infracțiunile la acestea, fie din proprie inițiativă, fie în urma plângerilor cu care a fost sesizată.

După adoptarea actelor normative, sarcina fundamentală a Comisiei este aceea de a asigura ca dispozițiile acestora să fie perfect aplicate de către state, atât la nivel oficial, cât și în practică.

Alte numeroase sarcini sunt îndeplinite în cooperare cu reprezentanții statelor membre în cadrul comitetelor consultative de gestiune ori de reglementare.

3.3. Parlamentul european.

Inițial, în anii '70, după ce Adunarea Comunităților a adoptat această denumire, funcțiile sale erau mai ales consultative și atribuțiile relativ mărunte. După 1979, o dată cu alegerea membrilor săi prin sufragiu universal, Parlamentul european a căpătat treptat responsabilități sporite.

Aleși în fiecare țară, după o procedură comună și la o dată fixă, cei 626 eurodeputați se grupează în formațiuni politice transnaționale, ceea ce face din Parlamentul european un organ comunitar integrat.

Parlamentul european reprezintă interesele cetățenilor popoarelor Uniunii Europene, dar nu dispune nici de puterea de a propune reglementări și nici de cea de a le adopta. Acesta are totuși dreptul de a aproba bugetul și de a-l înapoia Comisiei. Rolul său în elaborarea reglementărilor juridice a sporit prin introducerea procedurii de cooperare, pe calea amendamentelor aduse tratatelor de constituire în 1989 și

mai ales prin cea de codecizie consacrată prin Tratatul de la Maastricht. Astfel, spre deosebire de procedura de cooperare, care permitea întotdeauna Consiliului, acționând în unanimitate, de a trece peste avizul Parlamentului european, procedura de codecizie conferă acestuia din urmă o veritabilă putere de blocaj, care îi permite împiedicarea definitivă în adoptarea unei măsuri.

În domeniul relațiilor externe, Parlamentul este informat asupra conținutului întregului proces diplomatic de realizare a acordurilor de asociere și a acordurilor comerciale sau economice cu statele terțe, în termenii procedurii "Luns-Westerterp". În sfârșit, între atribuțiile Parlamentului intră și cea de numire a "mediatorului" european "abilitat să primească plângerile relative la cazurile de rea administrare din acțiunea instituțiilor ori organelor comunitare, cu excepția Curții de Justiție și Tribunalului de primă instanță în exercitarea funcțiilor jurisdicționale".

Membrii Parlamentului european (eurodeputații) sunt aleși la fiecare 5 ani (ultimele alegeri având loc în iunie 1994) și sunt repartizați în grupuri politice organizate în plan comunitar[4].

Parlamentul se reunește o săptămână pe lună, de regulă la Strasbourg, în Franța. Sesiunile sale sunt deschise publicului. Comisiile se reunesc de obicei cu o săptămână înainte la Bruxelles. Un mare număr din ședințele Consiliului sunt deschise publicului, inclusiv cele ale comisiei de mediu, sănătate publică și pentru consumatori.

Procedura legislativă. Se exprimă în trei proceduri principale: procedura de consultare, procedura de cooperare (consacrată prin Actul unic european din 1987) și procedura de codecizie (introdusă prin Tratatul de la Maastricht).

Procedura de consultare prevede că Comisia trebuie să adopte orice proiect de act legislativ cu unanimitate. Aceste dispoziții se aplică și legislației privind mediul, care se bazează pe articolul 130 din Tratatul constitutiv.

Procedura de cooperare stipulează, la rândul său, că trebuie să trimită propunerile sale la Consiliu, care trebuie, de asemenea, să obțină avizul Parlamentului european și al Comitetului economic și social. După obținerea avizului Parlamentului european, Consiliul adoptă o poziție comună, care este retrimisă Parlamentului pentru o secundă lectură înainte de a fi adoptată cu majoritate calificată de către Consiliu.

Procedura de codecizie pornește de la faptul că Parlamentul european poate, în trei luni de la primirea poziției comune adoptate de Consiliu cu majoritate calificată, să respingă această propunere cu majoritate simplă. Consiliul va putea atunci să sesizeze Comitetul de conciliere (organ paritar Consiliu-Parlament), care dispune de 6 săptămâni pentru elaborarea unui proiect de compromis. Această propunere trebuie să fie adoptată cu majoritate absolută a votanților pentru Parlament și majoritate calificată pentru Consiliu. Comisia participă la lucrările Comitetului de conciliere dar nu votează. Dacă Parlamentul ori Consiliul nu aprobă proiectul Comitetului, propunerea este respinsă. În caz de eșec al Comitetului de conciliere, propunerea este considerată neadoptată. În șase săptămâni, Consiliul are dreptul să confirme poziția comună cu majoritatea calificată.

---

[4] În prezent, cei 626 de eurodeputați sunt repartizați astfel: 214 constituie Grupul partidelor socialiste europene, 181 formează Grupul partidului popular european, 65 Uniunea pentru Europa, 43 pentru Grupul Partidului european al liberalilor democrați și reformatori, 33 Confederația Stângii Unitare Europene (Verzii nordici), 28 Grupul Verzilor, 20 Grupul Alianței radicale europene, 18 Grupul independenților pentru Europa Națiunilor și 33 neînscriși.

Propunerea va fi atunci adoptată, în afară de cazul în care Parlamentul a respins-o (definitiv) cu majoritatea absolută a membrilor săi[5].

În materie de mediu, procedura de codecizie se aplică exclusiv programelor de acțiune cu caracter general care fixează obiectivele prioritare. Procedura legislativă comportă numeroase consultări directe cu administrațiile naționale, precum și prin legăturile COREPER și organismele private, atât la nivel național, cât și la eșalon comunitar. Înainte de a-și formula pozițiile naționale asupra propunerilor de legislație comunitară, statele membre consultă frecvent oficial parlamentele lor și recurg la consultări informale cu grupurile naționale de interes. Acest proces de consultare laborioasă constituie un element necesar al elaborării legislației care trebuie:

a) să asigure un nivel ridicat de protecție a sănătății publice și mediului;

b) să armonizeze normele și procedurile industriale în ansamblul Uniunii Europene;

c) să fie integrat la diferite sisteme juridice ale țărilor membre;

d) să fie aplicat de diverse administrații.

3.4. Organisme consultative. Alături de aceste structuri de decizie și control la nivel comunitar au fost create numeroase instanțe consultative. Astfel, în cadrul CECA activează un Comitet consultativ format din 96 de membri reprezentând producătorii, muncitorii, utilizatorii și negociatorii în domeniul cărbunelui și oțelului, care intervin în numeroasele dispoziții ale Tratatului de la Paris, fie din proprie inițiativă, fie că trebuie să fie consultați în mod obligatoriu. Cu un rol asemănător, în cadrul CE și al CEEA funcționează Comitetul economic și social (CES) care, prin cei 222 membri ai săi, reprezintă diverse categorii ale vieții economice și sociale, ce trebuie ori poate să fie consultat de către Consiliu ori de Comisie în diverse împrejurări. În sfârșit, după 1983 a fost instituit un Comitet al regiunilor cu aceeași funcție consultativă pe lângă cele două instituții comunitare. Compus din reprezentanți ai colectivităților regionale și locale, Comitetul este consultat, cu titlu obligatoriu sau facultativ, după caz, în domeniile educației, culturii, sănătății publice și politicilor de amenajare regională (așa-numitul domeniu al "coeziunii" economice și sociale). Organismul poate să emită avize din proprie inițiativă.

3.5. Curtea de Justiție (Tribunalul European de Justiție), cu sediul la Luxemburg, a fost creată o dată cu formarea primei comunități europene. Ea este formată din judecători desemnați de comun acord cu statele membre; ei sunt asistați de avocați generali, care analizează și propun decizii asupra cauzelor supuse judecății Curții.

Acțiunile pot fi introduse fie de către o instituție comunitară contra alteia, fie de către Comisie contra unui stat membru ori, de asemenea, să fie sesizată de către persoane fizice sau juridice contra statelor membre ori Comisiei pentru probleme relevante din dreptul comunitar.

Curtea de Justiție nu are dreptul să impună sancțiuni, dar guvernele sunt ținute să respecte deciziile sale.

Tribunalele naționale au, de asemenea, dreptul să verifice acțiunile întreprinse de către guvernul lor pentru aplicarea legislației comunitare. Acestea pot, în plus, să

---

[5] De la 23 martie 1994, când s-a semnat primul act de codecizie, și până în noiembrie 1996, din cele 85 de proceduri desfășurate, 48 nu au necesitat reunirea Comitetului de reconciliere (*Tribune pour l'Europe*, no.11/1996).

ceară Curții de Justiție să ia o decizie preliminară asupra unei chestiuni relevante a dreptului comunitar înainte de a tranșa ele însele. De altfel, tribunalele naționale au dreptul de a face aplicabile deciziile Curții de Justiție.

Instanța comunitară se pronunță rar asupra fondului legislației comunitare în materie de mediu, dar numeroase decizii adoptate în domeniu sunt deosebit de importante, în sensul că definesc puterea ce revine Uniunii de a limita competența legislativă a statelor membre.

Principiul aplicabilității directe a dreptului comunitar față de particulari a fost enunțat pentru prima dată în 1963, după ce Curtea a decis că Comunitatea constituie o nouă ordine juridică de drept internațional în profitul căreia statele au drepturi limitate, chiar dacă, în domeniile restrânse, drepturile lor sunt suverane și că, dreptul comunitar, independent de legislația statelor membre, tot așa cum creează sarcini asupra particularilor, este de asemenea destinat să nască drepturi care intră în patrimoniul lor juridic; că acestea se nasc numai atunci când o atribuție explicită este prevăzută de către tratat, dar, de asemenea, în baza obligațiilor pe care tratatul le impune de o manieră bine definită, atât particularilor, cât și statelor membre și instituțiilor comunitare.

Rezultă, deci, că, chiar dacă un stat nu a pus în aplicare (ori nu a făcut-o de o manieră satisfăcătoare) o directivă comunitară privind mediul, cu nerespectarea art. 189 (13) al Tratatului, această directivă poate produce efect direct. Cu toate acestea, dispozițiile directivei privind obligațiile statelor membre trebuie să fie suficient de precise și incondiționale pentru a avea efectul direct al dreptului național vizavi de cetățean. În plus, ele trebuie să poată fi aplicate ca legi de către tribunalele naționale.

O decizie-cheie pentru protecția mediului a fost pronunțată în septembrie 1988, când Curtea s-a pronunțat asupra unei legi daneze care cerea ca toată berea și băuturile răcoritoare să fie vândute în ambalaje reutilizabile, cu un sistem de consignație și preluare. Curtea a estimat că obstacolul la schimburi pe care această legislație îl constituia pentru producătorii străini (care preferau să utilizeze ambalaje nerecuperabile, datorită greutății și costului mai avantajos) era justificată de cerința imperativă a protecției mediului, în absența unei legislații comunitare care să acopere această chestiune.

Cu toate acestea, Curtea a condamnat o clauză a legii daneze care limitează cantitățile de băuturi pe care producătorii străini puteau să le importe în sticle care nu răspundeau normelor daneze, estimând că este vorba de un obstacol semnificativ la schimburile comerciale, în măsura în care exportatorii danezi nu erau confruntați cu asemenea restricții în alte țări membre.

3.6. Tribunalul de primă instanță. Creat prin decizia Consiliului nr.88 din 24 octombrie 1988, Tribunalul de primă instanță este o instituție asociată Curții de Justiție. Este vorba, în concret, de un transfer limitat de competențe de la Curte spre Tribunal, în privința unor probleme care necesită un timp mai îndelungat de cercetare și fapte complexe de examinat. Astfel, competențele acestuia se referă la:

a) litigiile dintre structurile UE și agenții lor, adică probleme de personal, inclusiv acțiunile în despăgubire;

b) acțiunile formulate împotriva unei instituții a UE de către persoane fizice, referitoare la punerea în practică a regulilor de concurență aplicabile întreprinderilor;

c) acţiunile formulate împotriva Comisiei de către întreprinderi şi asociaţii de întreprinderi referitoare la acte individuale privitoare la aplicarea art.50 şi 57-66 din Tratatul CECA.

Prin Decizia Consiliului nr.93/350 din 8 iunie 1993, la cererea Curţii, Tribunalului i-au fost transferate spre competenţă acţiunile în primă instanţă formulate de persoane fizice şi juridice, cu excepţia retrimiterilor prejudiciale.

Printre alte instituţii care contribuie la aplicarea politicilor şi reglementărilor comunitare, în materie de mediu mai menţionăm Comitetul Economic şi Social (CES), instituit prin Tratatul de la Roma şi având ca scop să favorizeze participarea tuturor grupurilor economice şi sociale la dezvoltarea Comunităţii Europene, şi Comitetul Regiunilor, ambele cu statut consultativ pe lângă Consiliu şi Comisie.

3.7. Agenţia europeană pentru mediu. Creată prin Regulamentul Consiliului nr. 1210 din 7 mai 1990, Agenţia europeană pentru mediu şi reţeaua sa de informare şi de observare a mediului este succesoarea proiectului-pilot din 1985 asupra stării mediului (CORINE). Sediul Agenţiei este la Copenhaga.

Regulamentul a făcut posibilă apariţia a două elemente importante ale gestionării informaţiilor asupra mediului, respectiv Agenţia Europeană şi Reţeaua Europeană de Observare şi Informare asupra Mediului (REOIM).

Obiectivul Agenţiei este acela de a furniza Uniunii şi statelor membre informaţii obiective, fiabile şi comparabile la nivel european, care să le permită să ia măsuri adecvate pentru a proteja mediul, a evalua rezultatele acestor măsuri şi a informa publicul asupra stării mediului. Ea va furniza, în acest scop, un ajutor tehnic şi ştiinţific. Organismul este independent de Comisie şi centrele comunitare de cercetare şi trebuie să lucreze în strânsă colaborare cu ele şi cu organizaţiile internaţionale cu competenţe în materie. Totodată, Agenţia asigură coordonarea reţelei la nivel european. Aceasta cunoaşte trei tipuri de participanţi: un element naţional, desemnat de fiecare stat membru, componente ale reţelelor de informare naţionale şi instituţii însărcinate cu cooperarea cu Agenţia pentru unele subiecte de interes special, cunoscute sub numele de centre tematice. În sfârşit, organismul va putea coopera şi cu ţările nemembre ale Uniunii Europene care împărtăşesc interesele Uniunii Europene pe baza unor acorduri speciale.

Sub raport structural, Agenţia este dirijată de un Consiliu de administraţie, compus din câte un reprezentant al fiecărui stat membru, doi reprezentanţi ai Comosiei şi doi experţi ai comunităţii ştiinţifice numiţi de Parlamentul european. Consiliul poate adopta decizii, cu majoritate calificată de două treimi. Numeşte un director executiv pentru un mandat de 5 ani. Cu titlu consultativ, este prevăzut şi un Comitet ştiinţific. Ca organ deliberativ, Consiliul de administraţie trebuie să-şi dea acordul asupra compunerii reţelei, adoptă programul de lucru plurianual şi bugetul anual şi publică un raport general anual.

De altfel, potrivit actului său constitutiv, Agenţia va publica sau pune la dispoziţia publicului datele privind mediul, pe care le-a cules sau primit, sub rezerva respectării regulilor de confidenţialitate ale Uniunii Europene şi statelor membre relative la informare.

Contrar situaţiei altor organisme ale U.E., pot face parte din Agenţie şi state care nu sunt membre ale Uniunii, "dar care manifestă aceeaşi preocupare pentru obiectivele Agenţiei ca şi Comunitatea şi statele membre, în cadrul acordurilor încheiate între ele şi Comunitate, urmând procedura din art. 228 din Tratat".

Funcţiile (sarcinile) Agenţiei sunt prescrise în art. 2 al Regulamentului:

- să înființeze și să coordoneze rețeaua REOIM;
- să furnizeze Comunității și statelor membre informațiile necesare integrării și implementării politicilor sănătoase și eficiente de mediu;
- să înregistreze, să adune și să evalueze informații referitoare la starea mediului;
- să promoveze încorporarea informațiilor europene referitoare la mediu în programele internaționale de monitorizare a mediului;
- să asigure o largă difuzare a informațiilor referitoare la mediu, printre altele prin publicarea unui raport asupra stării mediului o dată la 3 ani;
- să stimuleze dezvoltarea și punerea în aplicare a tehnicilor de prognoză a mediului;
- să stimuleze perfecționarea metodelor de evaluare a costului daunelor aduse mediului și a costurilor politicilor de prevenire, protecție și restaurare;
- să stimuleze schimbul de informații asupra celor mai bune tehnologii disponibile pentru prevenirea sau reducerea prejudiciilor aduse mediului;
- să coopereze cu organismele și programele europene.

În articolul 3 sunt definite domeniile principale de activitate:
- calitatea mediului;
- presiunile asupra mediului;
- sensibilitatea mediului.

În special, trebuie acoperite fenomenele transfrontaliere, multinaționale și globale și, de asemenea, trebuie luată în considerație și dimensiunea socio-economică.

Identificarea unei game mai largi de domenii prioritare reclamă necesitatea ca Agenția să adreseze cereri de evaluare integrată, implicând un impact multi-sectorial în toate mijloacele de informare în masă. Acționând ca o primă interfață între producătorii și utilizatorii de informații. Agenția acționează să fie cunoscută ca o sursă independentă de cele mai bune informații de mediu disponibile.

Sarcinile și programele Agenției europene a mediului sunt acoperite de Agenția însăși și de REOIM. Diversele componente ale rețelei se vor ocupa cu una din multele sarcini, de o manieră ce diferă de la țară la țară, în funcție de instituții sau alte condiții. În afară de AEM, elementele componente ale rețelei REOIM sunt:

a) punctele de concentrare națională, însărcinate cu colaborarea cu AEM și cu coordonarea activităților legate de programul de lucru al AEM;

b) principalele elemente competente, care sunt instituțiile sau organizațiile din rețelele naționale, care la nivel național sunt colectorii obișnuiți și furnizorii de informații despre mediu și/sau de alte cunoștințe pertinente cu privire la știința mediului, monitorizare sau modelare;

c) Centrele Naționale de Documentare, care sunt instituții sau organizații desemnate de statele membre să joace un rol în coordonarea tehnică în cadrul țărilor lor și să colaboreze cu AEM pe teme specifice;

d) Centrele Tematice Europene sunt organizații sau instituții care vor fi contactate de către AEM pentru a îndeplini sarcini în programele de lucru anuale și pe mai mulți ani.

AEM acționează pe bază de programe de lucru anuale și multianuale, care sunt instrumente pentru trasarea și planificarea activităților menite să conducă la îndeplinirea misiunii și obiectivelor AEM.

Pe lângă centrele tematice și rețeaua REOIM, Agenția are următorii parteneri principali de lucru:

- Serviciile Comunității Europene.

♦ Eurostat, care va aduna informații referitoare la activitățile umane ce exercită presiune asupra mediului sau ce îl expun la riscuri, informații cu privire la aspectul economic al mediului, precum și orice informații pertinente în sistemul statistic european.

- Centrul de Certări Comune. Acest Centru furnizează AEM asistența științifică și tehnică pe probleme ca, de exemplu, metode și instrumente de măsurare pentru mediu, standardizarea prezentării informațiilor etc.

- Cooperarea cu alte organizații internaționale.

3.8. Mediatorul (ombudsmanul) Uniunii Europene. La 12 iulie 1995 a fost numit primul mediator (ombudsman) al U.E. În termenii Tratatului de la Maastricht, mediatorul este "abilitat să primească plângeri... relative la cazuri de proastă administrare în acțiunea instituțiilor ori organelor Comunitare, cu excluderea competenței Curții de Justiție și Tribunalului de primă instanță în exercițiul funcțiilor jurisdicționale". Așadar, mediatorul are ca misiune protejarea cetățenilor prin încurajarea bunelor practici administrative. El trebuie să favorizeze mijloacele de reparare efectivă a prejudiciului creat persoanelor ale căror drepturi legale au fost nerespectate de instituțiile ori organele U.E.[6]

3.9. Organisme neguvernamentale. Mișcarea ecologistă a avut o atitudine ambiguă față de politica U.E. în materie de mediu; în principiu s-a declarat de acord cu o abordare globală, la nivelul celor 15 state membre, dat fiind specificul problemelor ecologice care nu cunosc granițe, dar a criticat faptul că politica mediului nu este considerată prioritară, ci, din contră, este subordonată scopului principal al Uniunii, respectiv creșterea economică. De asemenea, pe de o parte, mișcarea ecologistă s-a pronunțat în favoarea acordării unor competențe sporite structurilor comunitare, iar, pe de alta, și-a manifestat nemulțumirea față de modul de utilizare a acestora.

La nivel național, grupurile ecologiste au atitudini relativ diferite asupra rolului pe care trebuie să-l îndeplinească reglementările comunitare.

Astfel, în Olanda, Danemarca și Germania ecologiștii consideră că documentele europene constituie, mai degrabă, un factor de încetinire a procesului legislativ în materie de mediu în țările respective.

În alte state, dreptul comunitar al mediului este privit ca un instrument de a exercita presiuni asupra guvernelor naționale spre a adopta reglementări interne adecvate, de pildă, prin plângerile în fața instanțelor comunitare pentru neaplicarea sau aplicarea incorectă a directivelor pertinente.

La nivel comunitar s-au remarcat, prin activitatea depusă, Biroul European al Mediului (European Environmental Bureau-EEB) și Prietenii Pământului Europei (Friends of the Earth Europe-FOEE).

3.9.1. European Environmental Bureau (EEB)

Creat în 1973, în scopul de a ajuta Comisia să pună la punct un mecanism „de răspuns" și dialog cu organizațiile ecologiste, biroul are circa 140 de organizații membre, dintre care 13 din afara U.E. Conceput mai ales ca o structură de lobbing, în special pe lângă D.G. XI, acesta urmărește procesul de elaborare a directivelor,

[6] Primul raport anual al mediatorului (1996) arată că, la sfârșitul anului 1995, fuseseră depuse 286 de plângeri. Dintre acestea, circa 80% purtau asupra unor probleme care nu sunt de competența mediatorului.

programelor etc. şi încearcă să-l influenţeze prin organizarea de seminarii, reuniuni şi discuţii cu implicaţii directe în procesul de elaborare a deciziilor etc.

Editează publicaţia Metamorphosis, în 7 limbi.

Organizaţiile neguvernamentale britanice au fost cele mai harnice în privinţa plângerilor adresate D.G. XI.

3.9.2. Friends of the Earth Europe (FOEE), *înfiinţată în 1986, cuprinde 25 de organizaţii europene ale organizaţiei internaţionale Friends of Earth.*

Obiectivul central îl constituie tot activitatea de lobby pe lângă instituţiile europene, în special Comisia.

A iniţiat o serie de acţiuni de coordonare precum campania ţărilor CE în privinţa problemelor ecologice mediteraneene, deşeurilor şi pădurilor tropicale (1986); în 1989 a lansat un program pentru Europa centrală şi de est în scopul implicării organizaţiilor ecologiste independente din regiune în procesul facilitării cooperării Est-Vest în domeniu.

După 1988, Gruparea internaţională şi World Wilde Fund for Nature International a deschis oficii de lucru pe lângă U.E. De semenea, au fost înfiinţate şi alte organizaţii de mai mică importanţă precum Climate Network Europe şi Euronatur.

Impel, reţeaua europeană pentru aplicarea dreptului comunitar al mediului, este o asociaţie cooperativă informală a statelor membre, care lucrează în ansamblu pentru a ameliora uniformitatea şi forţa de aplicare a legislaţiei europene în materie de mediu. Grupurile de lucru constituite sub egida sa au abordat probleme precum evaluarea şi inspecţia de conformitate, gestiunea procedeului de reglementare, transferul transfrontalier al deşeurilor ş.a.

4. Politica comunitară europeană în domeniul mediului

Politica în domeniul mediului se înscrie în rândul aşa-ziselor politici comunitare de "acompaniament", denumite astfel pentru a se evidenţia rolul lor secundar (precum politica socială, cea din domeniul ştiinţei şi tehnologiei, politica în materie de cultură, sănătate publică, protecţia consumatorilor etc.). Drept criteriu principal într-o asemenea clasificare (şi de diferenţiere faţă de "politicile comunitare majore") este utilizată mărimea alocaţiei din bugetul comunitar afectate, insuficient însă pentru a determina exact adevărata importanţă a unei problematici. Şi aceasta, cum remarca J.L. Mathieu, cel puţin din două puncte de vedere: pe de o parte, întrucât o politică comună puternică se poate exprima mai ales prin texte şi decizii (ca în cazul politicii concurenţei), iar, pe de alta, Banca Europeană de Investiţii (BEI) acordă fonduri cu destinaţii pentru politicile sectoriale, suplinind astfel contribuţiile bugetare şi semnificaţiile lor ca un criteriu de determinare a importanţei.

Tratatele care au instituit, în anii '50, cele trei comunităţi europene (economică, a cărbunelui şi oţelului şi Euroatomul) le-au conferit ca misiune definitorie ameliorarea condiţiilor de viaţă şi de muncă ale cetăţenilor statelor membre şi asigurarea unei dezvoltări armonioase a activităţii economice. Protecţia mediului ca atare nu era reflectată în tratatele constitutive, preocupările de acest gen fiind încă periferice din moment ce criza ecologică majoră, cu toate implicaţiile sale, avea să izbucnească abia în anii 1960.

Totuşi, la numai câţiva ani după instituirea structurilor vest-europene, s-a recunoscut necesitatea stabilirii de norme comune pentru protejarea consumatorilor, în vederea garantării liberei circulaţii a mărfurilor între statele membre. Astfel că primele reglementări comunitare în materie de mediu s-au referit la produse (substanţe chimice periculoase, autovehicule şi detergenţi). Legislaţia de mediu

privind produsele şi apoi industria s-a bazat într-o primă perioadă pe art. 100 din Tratat, care privea armonizarea legilor statelor membre care aveau o incidenţă directă asupra stabilirii sau funcţionării pieţei comune. Alte dispoziţii în domeniu aveau ca bază art. 235 care se referă la măsurile apărând necesare pentru realizarea unuia dintre obiectivele Comunităţii. Până în 1987, orice reglementare comunitară în materie de mediu s-a fondat pe unul sau altul dintre aceste articole. La sfârşitul anilor 1960 a devenit evident faptul că se impun o intervenţie energică şi adoptarea unor măsuri globale pentru a proteja mediul Comunităţii în faţa exigenţelor creşterii economice. Caracterul planetar al fenomenului de poluare începe să fie perceput şi reflectat în documentele comunitare abia la începutul deceniului opt. În 1970 Comisia a declarat pentru prima dată într-un comunicat oficial adresat Consiliului necesitatea elaborării unui program comunitar în materie de mediu. Punctul de plecare îl reprezintă, în acest sens, reuniunea de la Paris, din 20 octombrie 1972, a şefilor de stat şi de guvern ai Comunităţii, câteva luni după Conferinţa ONU de la Stockholm (iunie 1972) care a adoptat unele măsuri importante în direcţia promovării protecţiei mediului printre preocupările CEE. Cu acest prilej s-a recunoscut faptul că expansiunea economică nu este un scop în sine, şi că ea trebuie "să se traducă printr-o ameliorare a calităţii cât şi a nivelului vieţii, şi o atenţie particulară va fi acordată valorilor şi bunurilor nemateriale şi protecţiei mediului". Ca atare, instituţiile CEE au fost invitate să pregătească un Prim program de acţiune în materie de mediu.

4.1. Programele de acţiune în materie de mediu

De atunci şi până în prezent, în cadrul CEE şi ulterior al UE, au fost elaborate şi adoptate 5 programe de acţiune în 1973, 1977, 1983, 1987 şi 1993. Ele au exprimat o veritabilă "filosofie" comunitară în privinţa protecţiei şi ameliorării mediului şi au stabilit un calendar de acţiuni specifice întreprinse în anii acoperiţi de către fiecare program în parte. Documentele respective nu au forţă juridică şi constituie numai declaraţii politice care prezintă obiective de atins conform unui calendar precis.

Primul program de acţiune (1973-1976) a fost adoptat în noiembrie 1973; el definea principiile de bază şi obiectivele fundamentale ale politicii comunitare în domeniul mediului şi identifica acţiunile generale de realizat.

Cel de al doilea program de acţiune (1977-1981) continuă şi particularizează acţiunile generale stabilite anterior.

Primele două programe de acţiune în domeniul mediului au fost axate, mai ales, asupra căutării de răspunsuri imediate la problemele grave ridicate de poluare. Dar, în foarte scurt timp, s-a ajuns la concluzia că, în domeniul mediului, a preveni este mult mai important decât a combate.

Totodată, ele au prezentat listele detaliate ale acţiunilor necesare pentru controlarea marii diversităţi a problemelor ridicate de poluare. Au fost enunţate, de asemenea, 11 principii care au fost preluate şi aplicate şi în programele de acţiune care au urmat:

1. Este mai bine de prevenit decât de reparat. Acest principiu a devenit primordial în cadrul celui de-al patrulea program de acţiune.
2. Consecinţele asupra mediului ar trebui luate în considerare la stadiul cel mai precoce posibil al procesului de decizii.
3. Orice formă de exploatare a resurselor şi mediului natural care provoacă pagube sensibile echilibrului ecologic trebuie evitată.
4. Nivelul cunoştinţelor ştiinţifice trebuie să fie ameliorat pentru a permite o acţiune eficace în acest domeniu.

5. Principiul poluatorul-plăteşte: costul prevenirii şi eliminării vătămărilor trebuie să fie în sarcina poluatorului.

6. Activităţile întreprinse într-un stat membru nu trebuie să antreneze degradarea mediului într-un alt stat.

7. Politica de mediu dusă în statele membre trebuie să ţină seama de interesele ţărilor în curs de dezvoltare.

8. Comunitatea Europeană şi statele membre trebuie să promoveze protecţia medilui la eşalon internaţional şi planetar prin intermediul organizaţiilor internaţionale.

9. Protecţia mediului este afacerea tuturor, astfel că un efort de educare devine necesar.

10. Măsuri de protecţie a mediului trebuie luate la nivelul cel mai adaptat, ţinând seama de tipul de poluare, de acţiunea care se impune şi de zona geografică de protejat (principiul subsidiarităţii).

11. Programele naţionale în materie de mediu trebuie coordonate între ele pe baza unui concept comun pe termen lung şi politicile naţionale trebuie să fie armonizate în interiorul Comunităţii.

Al treilea program (1983-1986), a stabilit, pentru prima dată, priorităţile acţiunii comunitare în domeniu şi a introdus un anumit număr de noi concepte precum: integrarea aspectelor ecologice în celelalte politici comunitare, abordarea preventivă etc.

Astfel, a fost definită o strategie globală şi preventivă de salvare a mediului şi resurselor. Ca atare, lupta împotriva poluării şi degradării resurselor rare şi mai puţin costisitoare, mai eficace şi mai favorabilă unei dezvoltări economice sănătoase, şi imperativele ecologice au fost luate în calcul la debutul proceselor de concepere şi de decizie a oricărei acţiuni economice, indiferent dacă e vorba de agricultură, energie, industrie, transporturi ori turism. Prioritatea a trecut de la controlul la prevenirea poluării, iar protecţia mediului a devenit o misiune mai largă, înglobând şi afectarea solului ori integrarea intereselor mediului în celelalte politici comunitare. Această strategie preventivă s-a exprimat într-o directivă comunitară adoptată în 1985, care a subordonat autorizarea construirii marilor lucrări industriale şi de infrastructură unui studiu prealabil al impactului lor asupra mediului. Prevenirea a determinat, de asemenea, o revizuire a conceptelor numeroaselor procedee industriale, context în care Comisia CEE a lansat programul ACE care a vizat, între altele, promovarea dezvoltării de tehnologii proprii şi de reciclare. Totodată, programul a relevat necesitatea integrării nevoilor în materie de mediu în alte politici comunitare, în scopul de a atinge ceea ce denumim astăzi "o dezvoltare durabilă".

Confirmând această strategie preventivă, cel de-al patrulea program (1987-1992) a urmărit să facă din protecţia mediului un element esenţial al oricărei politici comunitare economice şi sociale. Astfel, acesta conţinea şi o declaraţie relativă la necesitatea de a urmări o abordare mai integratoare în materie de control şi reducere a poluării în scopul de a evita transferul poluării dintr-o regiune în alta. Principalele direcţii de acţiune ale acestei noi abordări s-au exprimat sub diverse forme şi dimensiuni. Patru tipuri de activitate au fost considerate prioritare:

1. aplicarea completă şi eficace a legislaţiei comunitare în vigoare;

2. controlul impactului asupra mediului al tuturor substanţelor şi surselor de poluare;

3. un acces mai bun la informare pentru public şi o mai bună difuzare a informaţiei;

4. crearea de locuri de muncă.

Documentul a subliniat necesitatea armonizării legislaţiilor pentru a se permite gestiunea riscurilor ecologice legate de utilizarea şi discriminarea organismelor genetice modificate; se cerea, de asemenea, crearea unui nou instrument care să permită asigurarea integrării preocupărilor în materie de mediu în politica şi în pregătirea programelor în toate sectoarele de activitate economică şi socială. În sfârşit, cel de-al patrulea program de acţiune s-a dovedit deosebit de sensibil la necesitatea de a promova cooperarea internaţională în domeniul mediului, mai precis, la ajutorul ce ar trebui acordat ţărilor în curs de dezvoltare pentru a putea surmonta dificultăţile particulare cu care se confruntă în materie.

Pornind de la "imperativul ecologic", Declaraţia Consiliului CEE de la Dublin, din iunie 1990, a exprimat grave preocupări faţă de ameninţările care apasă asupra mediului natural şi a recunoscut necesitatea intensificării eforturilor în vederea protejării şi ameliorării mediului, specificând că "desăvârşirea pieţei interioare în 1992 va da un puternic impuls dezvoltării economice în Comunitate". Trebuie ca, paralel, să se intensifice eforturile în scopul de a asigura o dezvoltare durabilă, fără pericol pentru mediu.

Multe din aceste idei au fost preluate şi de către cel de-al cincilea program de acţiune (1993-2000), intitulat sugestiv "Către o dezvoltare durabilă".

Astfel, programul se înscrie mai ales în prelungirea celui de-al IV-lea program, dar adoptă, în acelaşi timp, o nouă abordare a problemelor mediului. Aceasta, fondată pe principiul dezvoltării durabile, implică nu numai autorităţile, ci şi toţi cetăţenii care au o responsabilitate comună faţă de mediu. Documentul promovează ca principii: dezvoltarea durabilă, recurgerea la măsuri preventive şi răspunderea împărţită enunţate în Tratatul de la Maastricht. El vizează stabilirea unei structuri pentru aplicarea Agendei 21, la care au subscris Uniunea Europeană şi statele membre, în cadrul Conferinţei ONU privind mediul şi dezvoltarea (1992). Sub raportul conţinutului său, Programul cuprinde trei părţi, din care principalele două vizează acţiuni interne şi externe (distincţie efectuată pentru a arăta ceea ce poate fi făcut pe plan politico-legislativ în sânul Uniunii Europene, conform puterilor şi procedurilor prevăzute de actele constitutive şi ceea ce Uniunea şi statele membre pot aduce ori face în cooperare cu alte ţări dezvoltate ori în curs de dezvoltare vizavi de anumite probleme regionale ori chiar mondiale). Prima parte rezumă starea mediului în statele Uniunii Europene şi ameninţările crescânde ale viitorului (un veritabil raport asupra stării mediului) şi expune o nouă strategie destinată să rupă cu tendinţele actuale şi să promoveze cerinţele dezvoltării durabile. Partea a II-a prezintă un rezumat al ameninţărilor şi problemelor ecologice în context internaţional şi indică ceea ce Uniunea Europeană şi statele membre vor face ori ar putea face, în cadrul unei cooperări internaţionale sau bilaterale, în ceea ce priveşte chestiunile care se pun la eşalon regional sau mondial. Un loc aparte este acordat corelaţiilor dintre obiectivele Uniunii Europene în materie de mediu şi documentele Conferinţei de la Rio de Janeiro, din 1992. În sfârşit, în partea a III-a a documentului, foarte scurtă şi generală, sunt tratate probleme precum: alegerea priorităţilor, costurile ori intenţia de a o face. O evaluare a aplicării şi rezultatelor programului s-a realizat la jumătatea termenului implementării sale, în 1995. Este prevăzută, de asemenea, o listă a măsurilor orizontale şi domeniilor de acţiune care trebuie să fie urmărite cu prioritate. Documentul subliniază cu precădere dificultatea

deosebită de a preciza costurile aplicării sale şi prezintă, în acest sens, un plan în cinci puncte în vederea determinării unei structuri a costurilor corespunzătoare în viitor.

Dincolo de orice alte considerații, programul în curs are importanță deosebită pentru Uniunea Europeană, reconcilierea între mediu şi dezvoltare fiind una dintre marile mize căreia Uniunea va trebui să-i facă față în actualul deceniu. De altfel, documentul nu a fost conceput numai pentru Comisie ori specialişti în domeniul mediului; el oferă un cadru pentru a defini o nouă abordare care priveşte deopotrivă problemele ecologice, activitățile economice şi sociale, precum şi perspectivele generale ale dezvoltării. Scopul principal al programului rămâne acela de a rupe vechea practică şi concepție în materie. El pleacă de la principiul că generația noastră trebuie să lase generațiilor viitoare un mediu care să poată asigura un nivel ridicat de prosperitate economico-socială şi calitate a vieții.

Totodată, documentul exprimă nevoia lărgirii panopliei de instrumente menite să contribuie la aplicarea prevederilor sale. Unele dintre acestea sunt instrumente economice şi fiscale, care fac apel la legile pieței (fiind destinate transferării sarcinii costurilor în materie de mediu), altele se referă la angajamentele voluntare ale celui care poluează ori răspunderea civilă a poluatorului.

În sfârşit, pentru prima dată se menționează printre acțiunile comunitare ameliorarea mediului urban.

4.2.Principiile promovate în politicile comunitare de mediu

Analiza politicilor şi programelor de acțiune promovate la nivel comunitar în materia protecției mediului relevă afirmarea unor reguli cu valoare de principiu, care dau substanță şi consistență activității Uniunii Europene în domeniu. Multe dintre elementele acestora au cunoscut o recunoaştere juridică, fără ca, prin aceasta, să se substituie principiilor generale ale dreptului comunitar al mediului. Ele rămân mai departe preponderent norme de conduită politică a statelor membre ale UE cu toate consecințele care decurg de aici (la nivelul obligativității, naturii sancțiunilor în caz de nerespectare ş.a.). Totuşi, principiile exprimate în documentele politice ale UE contribuie la precizarea şi dezvoltarea semnificațiilor reglementărilor juridice comunitare existente şi afirmării regulilor dreptului comunitar.

De aceea, cunoaştere lor contribuie la o mai bună înțelegere, interpretare şi aplicare a dreptului comunitar existent şi a perspectivelor sale de dezvoltare.

4.2.1.Principiul promovării nivelului de acțiune cel mai adecvat (principiul subsidiarității).

Exprimat pentru prima dată în Programul de acțiune lansat în 1973, principiul se bazează pe ideea că statele membre rămân responsabile pentru politica lor în domeniul mediului şi, în consecință, nu numai că orice intervenție comunitară nouă presupune justificarea oportunității sale, dar şi că numai acțiunile eficace la nivel comunitar trebuie exercitate la acest nivel. Aşa, de exemplu, în 1985 patru state au justificat adoptarea unei directive (nr. 337) privind studiul de impact: prevenirea poluării, perfecționarea procesului de decizie, armonizarea acestuia din urmă şi evitarea de noi distorsiuni ale concurenței.

4.2.2. Principiul prezervării, protecției şi conservării calității mediului

A fost şi el enunțat încă din 1973, când s-a constatat că a preveni este mult mai bine decât a reduce ori repara prejudiciile ecologice. Documentele de politică comunitară l-au dezvoltat şi îmbogățit progresiv mai ales sub aspectul conținutului cu elemente precum: corectarea, cu prioritate la sursă, a atingerilor aduse mediului; luarea în calcul a imperativului conservării "cât mai în amonte posibil în procesul

de concepere şi de decizie al dezvoltării economice" (al treilea program de acţiune, cap. 9), în special prin evaluarea incidenţelor posibile; un mai bun acces al tuturor părţilor interesate, inclusiv al publicului, la informaţii şi cunoştinţe; integrarea protecţiei mediului ca o componentă majoră a celorlalte politici promovate de UE. În acest context, un alt obiectiv îl constituie protecţia sănătăţii persoanelor, precum şi utilizarea prudentă şi raţională a resurselor naturale.

4.2.3. Principiul poluatorul plăteşte. *Considerat ca un mijloc decisiv pentru a stimula poluatorii în a reduce impactul ecologic al activităţii lor, principiul a fost promovat pe larg în cadrul politicilor comunitare, mai ales pornindu-se de la faptul că "un regim bazat pe acest principiu este indispensabil pentru a evita distorsiunile concurenţei" (Program III, cap.12). Aplicarea in practică a acestui principiu poate îmbrăca mai multe forme: instituirea de norme antipoluante, utilizarea unei fiscalităţi incitative ş.a. Unii specialişti consideră că industriaşii care poluează nu vor schimba, în mod necesar, în urma aplicării unor asemenea măsuri, procedeele de fabricaţie şi preconizează înlocuirea principiului "poluatorul plăteşte" cu altul "prevenirea poluării plătite".*[7]

4.2.4. Principiul abordării globale (plurimedii)

Formulat în cadrul celui de-al treilea Program comunitar de acţiune, acest principiu exprimă nevoia de a nu se "compartimenta" excesiv măsurile de reducere şi prevenire a poluării preconizate la nivelul "celor 15". Se porneşte de la existenţa riscurilor de transfer al poluării de la un mediu la altul şi, ca atare, numai o abordare globală poate asigura o acţiune şi un control eficace.

4.2.5. Stabilirea de norme ecologice mai stricte în cadrul realizării marii pieţe interioare europene

Este vorba, din acest punct de vedere, de un imperativ atât ecologic, cât şi economic; pentru a fi competitivă pe plan mondial, industria europeană trebuie să se adapteze cererii crescânde de norme mai severe şi de produse nepoluante. Se adaugă faptul că fabricarea de produse axate pe calitate presupune investiţii care trebuie să aibă efecte benefice asupra forţei de muncă. Asprirea normelor europene asupra gazului de eşapament constituie o ilustrare a acestei politici.

4.3. Dezvoltarea investiţiilor de ameliorare a mediului

Acest aspect este deja semnificativ în cadrul politicilor comunitare. Astfel, Banca Europeana de Investiţii (BEI) acordă împrumuturi pentru realizarea de instalaţii de tratare a deşeurilor, staţii de epurare, proiecte de ameliorare a calităţii apelor şi de reducere a poluării atmosferice ori sonore etc., proiectelor în favoarea mediului.

Alte finanţări ale BEI pentru tehnologii de vârf, ale dezvoltării regionale ori energiei au frecvent efecte pozitive asupra mediului. În ţerile mediteraneene BEI cooperează, între altele, cu Banca Mondială, pentru a stimula finanţarea. Numeroase ajutoare din partea Fondului European de Dezvoltare Regională au urmărit scopuri şi au promovat numeroase programe speciale.

Programul ACE permite Comisiei să acorde, din 1984, o susţinere financiară pentru acţiunile comunitare în materie de mediu care poartă asupra dezvoltării de tehnologii proprii, valorizarea deşeurilor ori conservarea biotipurilor importanţi. Un

---

[7] Pe larg, în J.F.Chambalut, "*Les etudes d'impact et la Communite Européenne*", în *Revue juridique de l'environnement*, nr.4/1985, p. 403; ENGREF, *La politique européenne de L'environnement* Ed.Romillat, Paris p. 71-91.

program special, denumit Medspa, este consacrat ameliorării mediului mediteraneean.

Crearea Fondului European al Mediului conferă noi dimensiuni acțiunii comunitare în materie.

Untilizarea și coordonarea unei game largi de strategii de prevenire și de control al poluării, diversitatea și complexitatea problemelor impun folosirea unor metode foarte variate. Putem distinge, în acest sens, strategii axate pe sursa poluării, asupra substanței poluante ori mediilor, precum și de contramăsuri definind norme de produs, valori limită de emisie, obiective de calitate a mediului ori măsuri de stimulare economică precum redevențele ori sistemele de accize. Această diversificare nu trebuie să ignore necesitatea unei coordonări a acțiunilor sectoriale, pentru a evita transferurile de poluare care pot, uneori , antrena măsuri foarte precise.

4.4. Elaborarea și aplicarea unor norme juridice comunitare pertinente

Pentru realizarea obiectivelor politicilor lor ecologice, instanțele comunitare au elaborat peste 300 de texte care cuprind reglementări diverse privind lupta împotriva poluării și contaminării lor, ameliorării gestiunii spațiilor naturale, mediului și resurselor naturale.

Este un adevăr de necontestat faptul că poluarea nu cunoaşte frontiere. Mase de aer poluant și deșeurile toxice circulă de-a lungul întregii Europe, în timp ce numeroase lacuri și cursuri de ape sunt împărțite între mai multe state. În acest context, Uniunea Europeană apare ca un cadru propice rezolvării acestor multiple probleme. Structura vest-europeană se situează într-o poziție favorabilă, intermediară, între cadrul național, frecvent prea strâmt, și cadrul mondial lipsit de forța de constrângere, în care acțiunea comună a celor cincisprezece se exprimă printr-o singura voce în problemele cheie ale zonei.

Aplicarea de politici ecologice divergente în diferitele state membre ale Comunității ar putea da naștere la decalaje calitative între condițiile de viață și de muncă ale cetățenilor țărilor respective. Ea poate, de asemenea, să antreneze disparități de ordin economic care să afecteze buna funcționare a pieței comune; definirea unor norme naționale diferite ar împiedica libera circulație a produselor între țările membre, în timp ce impunerea de sarcini inegale întreprinderilor creează distorsiuni de concurență. De aici rezultă interesul economic al unei politici comune, în special în contextul înfăptuirii pieței unice după 1992.

În același timp, se pune problema evaluării și prevenirii eventualelor efecte negative asupra mediului, ale pieței interioare comunitare europene. Toate aceste probleme și-au găsit sau trebuie să-și găsească în viitor soluții juridice adecvate, mai ales la nivel comunitar.

4.5. Instrumente financiare de promovare a politicilor comunitare de mediu

Nu se poate vorbi cu adevărat despre existența unei fiscalități ecologice la nivel comunitar și nici de o contribuție financiară cu destinație strict pentru mediu la bugetul Uniunii. Totodată, însă, practic, toate instrumentele financiare gestionate de instituțiile comunitare ori Banca Europeană de Investiții pot servi atingerii unor obiective de protecție a mediului. În afara de prestațiile băncii, alte trei surse de finanțare în domeniu există la nivel comunitar.

Astfel, cele patru programe-cadru de cercetare și dezvoltare tehnologică acordă o atenție specială problemelor de mediu și le alocă sume corespunzătoare.

Apoi, reforma declanşată în 1989 în privinţa fondurilor structurale, justificată prin dorinţa de a ameliora coeziunea economică şi socială în Comunitate şi a face mai eficace ansamblul intervenţiilor comunitare, chiar dacă nu citează protecţia mediului printre obiectivele prioritare, definite prin Regulamentul din 24 iunie 1988, este suficient să se lege un aspect regional, agricol sau social la un dosar de mediu pentru ca unul din aceste fonduri să fie angajat.

În al treilea rând, UE poate crea pentru o anumită durată şi de o manieră mai mult sau mai puţin experimentală aşa-zisele "mini-fonduri" pentru susţinerea de acţiuni specifice în domeniul protecţiei mediului.

În sfârşit, un rol tot mai important revine fondului LIFE, creat în 1992 pentru a acţiona ca un catalizator în susţinerea elaborării şi aplicării legislaţiei şi politicii Uniunii în domeniul mediului. Cu un buget de 450 milioane ECU în perioada 1996-2000, fondul a fost folosit în proiecte vizând protecţia naturii, promovarea noilor tehnologii, legislaţia, integrarea mediului şi a industriei etc.

Aşa cum au remarcat deja specialiştii, există riscul ca, datorită problemelor concrete, să se acorde tot mai multă atenţie acţiunii financiare în detrimentul acţiunii de reglementare şi, totodată, imperativele ecologice să nu fie încă integrate în mod real de către ansamblul serviciilor Comisiei. Aşa, de pildă, directiva referitoare la studiul de impact (1985) nu se aplică proiectelor finanţate prin fondurile structurale, iar "clauza ecologică" introdusă prin reforma din 1989 este deosebit de modestă.

4.6. Concluzii

Din 1972 şi până în prezent politica comunitară în materie de mediu a progresat deosebit de mult, chiar dacă au mai rămas încă lacune de acoperit şi domenii de dezvoltat. În cursul celor aproape două decenii şi jumătate de politică ecologică în cadrul UE au fost adoptate, sub impulsul acestor preocupări tot mai intense, numeroase reglementări privind mediul (regulamente, directive, decizii, recomandări) în vederea prevenirii şi combaterii poluărilor, limitării pagubelor şi pierderilor cauzate mediului şi rectificării abuzurilor din trecut.

Totodată, în virtutea aceleiaşi politici, Uniunea Europeană a participat la elaborarea şi a semnat numeroase convenţii internaţionale, s-a implicat în realizarea diverselor măsuri întreprinse la nivel regional şi global în vederea rezolvării problemelor comune ale protecţiei mediului. În acelaşi timp, datorită programelor proprii de cercetare, acţiunea comunitară în domeniu se bazează pe date tehnice şi ştiinţifice adecvate şi se bucură de fonduri financiare din ce în ce mai consistente.

Tratatul de la Maastricht a completat lista obiectivelor şi principiilor politicii în domeniul mediului a UE, pe de o parte, precizând că Uniunea trebuie să contribuie "la promovarea, în plan internaţional, de măsuri destinate a face faţă problemelor regionale ori planetare ale mediului" iar, pe de alta, specificând că aceasta "vizează un nivel ridicat de protecţie" şi că "e fondată pe principiul precauţiei" după care incertitudinile ştiinţifice nu trebuie să servească drept pretext pentru inacţiune.

La rândul său, Tratatul de la Amsterdam din 1997 a amendat misiunea Comunităţii, al cărei scop principal a devenit "promovarea unei dezvoltări armonioase, echilibrate şi durabile a activităţilor economice".

Inspirându-se din documentele Conferinţei de la Rio de Janeiro, cel de-al V-lea Program de acţiune insistă pe două idei esenţiale ale strategiei în domeniul mediului: prima este cea a "parteneriatului", dialogul cu toţi partenerii, publici şi privaţi, şi concertarea activităţii acestora; cea de a doua se referă la lărgirea

panopliei instrumentelor de protecție a mediului (inclusiv prin intensificarea măsurilor de ordin fiscal și preconizarea unei "fiscalități ecologice europene").

5. Caracteristicile dreptului comunitar al mediului

Trăsăturile specifice ale Uniunii Europene ca organizație de integrare regională (spre deosebire de organizațiile internaționale tradiționale care respectă suveranitatea statelor) se exprimă și în planul reglementărilor juridice adoptate în cadrul acesteia.

Într-adevăr, dreptul comunitar își afirmă plenar autonomia și trăsăturile sale definitorii izvorâte din statutul său de a nu fi nici drept internațional, dar nici drept intern (național). El își găsește fundamentul într-un document interstatal, respectiv Tratatul de la Roma, dar și-a dobândit o deplină autonomie în raport cu dreptul internațional general, constituind o nouă ordine juridică proprie, integrată sistemului juridic al statelor membre (Curtea de Justiție a Comunităților Europene, 15 iulie 1964, Carta C/E.N.E.L., aff. 6/64, Rec 1141). Cu toate acestea, toate reglementările adoptate în cadrul Uniunii trebuie să fie conforme cu tratatele din 1951 și 1957, așa cum au fost modificate și completate prin Actul Unic European, Tratatul de la Maastricht și Tratatul de la Amsterdam. O altă dimensiune care apropie dreptul comunitar de cel internațional constă în modul său de formare. Responsabilitatea adoptării deciziilor aparține Consiliului Uniunii, organism constituit din reprezentanții statelor membre (câte un reprezentant din partea fiecărui guvern). Ca atare, statele sunt acelea care se angajează să respecte textele comunitare pe care le adoptă, întocmai ca în cazul normelor juridice internaționale. Comisia, organ executiv, are putere de inițiativă legislativă, în sensul că pregătește propunerile pe care le supune Consiliului spre aprobare.

În același timp, dreptul comunitar prezintă, în raport cu dreptul internațional, o serie de caracteristici particulare.

Astfel, spre deosebire de acesta, el se impune, fără nici o procedură de adoptare ori de ratificare; statele membre trebuie să-l integreze în dreptul lor național în termenele prevăzute și să se conformeze prescripțiilor sale. În situația în care procedura de adoptare prevede majoritatea calificată, indiferent dacă un stat a votat sau nu pentru un anumit text, el este ținut să se supună prescripțiilor acestuia.

De altfel, statele membre ale Uniunii Europene sunt puternic legate prin instituții și drept comunitar mai mult decât prin orice alte convenții internaționale.

În acest sens este semnificativ faptul că art. 5 din Tratat instituie un principiu de fidelitate comunitară, care obligă statele nu numai să ia toate măsurile pentru a asigura executarea legislației comunitare, ci și să faciliteze UE să-și îndeplinească misiunea sa; statele trebuie, în consecință, să se abțină de la orice măsuri putând pune în pericol realizarea scopurilor Tratatului. Dreptul comunitar se deosebește, totodată, și de drepturile naționale; el nu este ținut de conceptele juridice interne care, frecvent, rămân confuze în raport cu evoluțiile reglementărilor și jurisprudenței comunitare. El și-a creat (sau este pe cale să-și creeze) propria-i terminologie, mai ales în privința dreptului mediului. Așa, de exemplu, circularele prin care statele pun în aplicare directivele în materie de mediu ori completează măsurile legislative conțin frecvent explicații asupra echivalențelor terminologice dintre noțiunile din dreptul național și cele din reglementarea comunitară. De asemenea, dreptul comunitar nu este ținut de moștenirea trecutului ori de povara tradițiilor; el poate, ca atare, inova fără a bulversa ordinea juridică a statelor membre, dar se fondează pe tradițiile și principiile juridice comune ale acestor state. Această evidentă autonomie, atât în raport cu dreptul internațional, cât și cu

drepturile interne ale statelor membre ale Uniunii Europene, îi conferă dreptului comunitar un accentuat dinamism reflectat cu pregnanţă în ritmul alert al multiplicării şi diversificării reglementărilor adoptate în ultimul timp.

Din punct de vedere practic, aceste caracteristici se exprimă în două reguli fundamentale: aplicarea directă a dreptului comunitar şi, respectiv, supremaţia acestuia în raport cu dreptul intern (naţional).

5.1. Aplicarea directă a dreptului comunitar

În virtutea acestei reguli, regulamentele dreptului comunitar trebuie să-şi producă plenitudinea efectelor lor, în mod uniform, în toate statele membre, începând de la intrarea în vigoare şi pe timpul întregii perioade de valabilitate şi până la abrogare; în plus, aceste dispoziţii reprezintă un izvor imediat de drepturi şi obligaţii pentru toţi cei pe care îi vizează, fie că este vorba de statele membre ori de alte părţi la raporturi juridice decurgând din dreptul comunitar.

Practica judiciară a Curţii de Justiţie şi a statelor membre a recunoscut un "efect direct" şi celorlalte izvoare ale dreptului comunitar, precum directivele, cu condiţia ca acestea să fie precise, exacte şi necondiţionate.

Referitor la directivele în materia protecţiei mediului, este evident că nu toate cuprind prevederi cu efect direct în dreptul naţional. Totuşi, o serie de documente de acest gen comportă o asemenea caracteristică.

Astfel, o primă grupă de directive care, potrivit jurisprudenţei Curţii de Justiţie Europeană, au un efect direct, cuprinde dispoziţii care stabilesc valori ori concentraţii maximale: valori limită, valori de emisie etc. De exemplu, Directiva nr. 76/464 şi cele date în dezvoltarea sa relative la emisia de cadmiu.

Sunt o serie de astfel de documente care stabilesc valorile limită pentru poluarea aerului, în privinţa, de pildă, a anhidridei sulfuroase, particulelor în suspensie (nr. 80/779) plumbului (82/884), bioxidul de azot (85/203).

Directivele prescriu explicit că aceste valori limită nu trebuie să fie depăşite în nici un punct al teritoriului statelor membre.

Tot un efect direct au şi directivele care prevăd diverse interdicţii: de a utiliza substanţe ori de a le evacua în mediu, de a elimina deşeuri şi deşeuri periculoase, anumite substanţe expres înscrise pe liste anexă la documente ş.a. În sfârşit, în aceeaşi categorie se înscriu şi directivele care obligă statele membre ori autorităţile competente de a acţiona în diferite direcţii, precum : elaborarea şi punerea în aplicare de programe şi planuri, evaluarea impactului asupra mediului, acordarea de autorizaţii speciale etc.

5.2. Supremaţia dreptului comunitar

Potrivit art. 189 din Tratatul constitutiv al CEE, regulamentele au valoare "obligatorie" şi sunt "direct aplicabile în toate statele membre". Aceste dispoziţii neînsoţite de orice rezervă subliniază supremaţia dreptului comunitar asupra dreptului intern (naţional) al statelor membre ale Uniunii Europene, inclusiv în privinţa reglementărilor privind protecţia mediului.

5.3. Drepturile cetăţeanului în legislaţia comunitară

Dincolo de drepturile conferite de dreptul comunitar în contextul instituţiei fundamentale a drepturilor omului, cetăţenii UE se bucură de două drepturi generale în raport cu legislaţia Uniunii, respectiv:

1. dreptul de a depune o plângere oficială în faţa Comisiei europene contra unei violări a dreptului comunitar; un atare demers poate da naştere iniţierii de către acest organism a unei proceduri de infracţiune împotriva unui stat membru;

2. dreptul de a trimite Parlamentului European cereri privind o problemă particulară care intră în competența U.E.; aceste cereri sunt examinate de către comisia de petiții și, după caz, pot influența Parlamentul să deschidă o anchetă, să procedeze la audieri ori chiar să intenteze o acțiune oficială cu acest subiect.

În altă ordine de idei, cetățenii Uniunii nu pot sesiza direct Curtea de Justiție decât pentru decizii sau reglementări care îi privesc direct. Și cum directivele sunt adresate statelor membre, rezultă că nici cetățenii și nici organizațiile acestora nu pot face opoziții față de ele în fața Curții. Totuși, orice grup de cetățeni poate avea dreptul de a compărea în fața Curții de Justiție în susținerea unei părți din cadrul unui proces în curs, dacă Curtea recunoaște că grupul respectiv are un interes legal în cauza respectivă.

În plus, acest principiu trebuie să fie nuanțat și mai mult în domeniul mediului. Astfel practica judiciară națională a decis că drepturile câștigate nu pot fi repuse în discuție nici chiar printr-o directivă comunitară. De exemplu, Directiva Seveso din 24 iunie 1982 privind riscurile majore impune industriașilor o obligație de informare atât față de administrație, cât și de vecinătate. Totuși, Curtea de Justiție a considerat că "în cazul în care directiva vizează cererea de drepturi pentru particulari, beneficiarii trebuie puși în măsură să cunoască plenitudinea drepturilor lor și de a se prevala de aceasta în caz de nevoie în fața jurisdicțiilor naționale". Așadar, se recunoaște dreptul particularilor în domeniul deosebit de sensibil al protecției mediului.

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITARĂ

CAPITOLUL II
IZVOARELE DREPTULUI COMUNITAR AL MEDIULUI

1.Tratatele comunitare (dreptul comunitar primar)

Documentele prin care s-au constituit cele trei comunități reprezintă, fără îndoială, temeiul juridic al activității acestora și al dezvoltărilor regulamentare întreprinse inclusiv în domeniul mediului.

Tratatele originare sunt: pentru Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului – Tratatul de la Paris din 18 aprilie 1951, care a intrat în vigoare la 23 iunie 1952 (însoțit de numeroase anexe și protocoale adiționale), iar pentru Comunitatea Economică Europeană și Comunitatea Europeană pentru Energie Atomică cele două tratate de la Roma, din 25 martie 1957 (și acestea acompaniate de o serie de anexe și protocoale intrate în vigoare la 14 ianuarie 1958).

Tratatele și actele modificatoare sunt deosebit de numeroase și pot rezulta nu numai din tratate propriu-zise, ci și din acte ale instituțiilor comunitare (în cadrul procedurii de revizuire, prevăzută de art. 96 CECA, art. 236 CEE și art. 204 CEEA), ori documentele cu natură specială, decizii care necesită o ratificare de către statele membre.

Din punct de vedere al dreptului comunitar primar, problema centrală este aceea de a vedea în ce măsură competențele comunitare acopereau inițial problematica protecției mediului, știut fiind faptul că preocupările (naționale, regionale și internaționale) privind prevenirea și combaterea poluării au apărut și s-au afirmat, mai ales la un deceniu după adoptarea tratatelor constitutive ale Comunității Europene. Desigur, chestiunea trebuie privită separat, în cazul fiecărei comunități în parte și din perspective diferite.

1.1. Tratatul Euroatom și problemele mediului

Prin specificul domeniului său de reglementare, Tratatul care a instituit Comunitatea Europeană pentru Energie Nucleară (Euroatom) a avut inițial cea mai mare incidență cu problematica protecției mediului. Astfel, în Preambulul documentului, exprimându-se preocuparea statelor membre de a răspunde îngrijorărilor legitime generate de producerea și utilizarea acestei energii se convenea "stabilirea condițiilor de securitate care îndepărtează pericolele pentru viața și sănătatea populației". În consecință, un întreg capitol a fost consacrat protecției sanitare a populației și muncitorilor contra radiațiilor ionizante (cap. III, art. 30-39).

Totodată, comisia era dotată cu o putere generală de control în materie de protecție sanitară, iar Consiliul era abilitat să stabilească "norme de bază pentru protecția populației și a lucrătorilor" (art.30-32), care urmau să fie revizuite periodic.

Primele norme de acest gen au fost emise în februarie 1959, dar nu întotdeauna s-au dovedit suficiente pentru a preveni accidentele nucleare ori limita

efectele acestora. Articolul 31 al Tratatului Euratom constituie baza juridică pentru directivele şi regulamentele privind securitatea nucleară şi protecţia împotriva radiaţiilor.

1.2. Tratatul CECA şi mediul

Tratatul de înfiinţare a Comunităţii europene a cărbunelui şi oţelului (semnat la Paris, la 18 aprilie 1951) conferea acesteia o serie de atribuţii vizând securitatea muncii (art. 55). Totuşi, dacă astăzi legătura dintre dreptul mediului şi dreptul muncii este admisă, în urmă cu 45 de ani şi multă vreme ulterior între cele două domenii cu greu se putea vedea o conexiune. În aceste condiţii, Tratatul nu putea fi invocat pentru acţiuni pertinente în materie ecologică.

1.3. Mediul şi tratatul CEE

Spre deosebire de cele două tratate prezentate mai sus, cu prevederi mai mult sau mai puţin exprese şi atotcuprinzătoare în materie ecologică, Tratatul de la Roma din 25 martie 1957, care a instituit Comunitatea Economică Europeană nu cuprindea iniţial nici o dispoziţie care să poată fi invocată în mod direct drept bază juridică pentru o acţiune în domeniul mediului.

Astfel, viziunea productivistă a redactorilor documentului era clară, din moment ce, conform Preambulului, CEE avea ca scop esenţial "ameliorarea constantă a condiţiilor de viaţă şi de muncă", iar ca misiune "promovarea unei dezvoltări armonioase a activităţilor economice".

Totuşi, mai ales pe cale de interpretare doctrinală s-a considerat că textele documentului oferă unele dispoziţii în acest sens. Astfel, s-a apreciat, mai întâi, că articolele 100-102 ale Tratatului privind posibilitatea de a adopta directive pentru apropierea dispoziţiilor legislative, regulamentare şi administrative ale statelor membre care au incidenţe directe asupra funcţionării pieţei comune, în special atunci când disparităţile dintre aceste reglemetări denaturează condiţiile de concurenţă, provocând distorsiuni, pot fi extrapolate la aspecte de mediu.

În acelaşi context au fost invocate şi prevederile articolului 235 al documentului care autorizează Consiliul să ia măsuri care apar ca necesare pentru realizarea pieţei comune, chiar dacă tratatul nu prevede puterile de acţiune necesare în acest caz. Această situaţie, oarecum neclară, a fost rezolvată pe cale politică, în afara organelor statutare ale Comunităţii. Sub influenţa hotărârilor primei Conferinţe mondiale a O.N.U. asupra mediului (Stockholm, iunie 1972), şefii de state şi de guverne ai statelor membre ale Comunităţii Europene, reuniţi la Paris între 19-20 octombrie 1972, au adoptat o Declaraţie care proclama necesitatea ameliorării calităţii şi nivelului de viaţă, precum şi imperativul acordării unei atenţii speciale valorilor şi bunurilor materiale, inclusiv protecţiei mediului, în scopul de a pune progresul în serviciul omului. Programele de acţiune în materie de mediu, iniţiate în 1973 (primul program pentru perioada 1974-1976 a fost adoptat de Consiliu la 29 noiembrie 1973, urmat periodic de altele 1977-1981, 1982-1986, 1987-1992, 1993-2000), au venit să amplifice şi să completeze fundamentele acţiunii comunitare. Un astfel de program este definit ca un ansamblu de acţiuni vizând unul sau mai multe obiective, cu un calendar precis

pentru realizarea lor şi indicarea persoanelor ori autorităţilor responsabile. În afară de aceste programe generale care fixează cadrul de acţiune comunitară în domeniul mediului pe o perioadă determinată, în cadrul Uniunii s-au elaborat şi aplicat şi altele cu un caracter special, precum programul de acţiune contra poluării prin cadmiu (aprobat în 1988), un program de acţiune în materie de control şi de reducere a poluării cauzate prin deversarea de hidrocarburi în mare (1978), un program în domeniul deşeurilor (1990) ş.a. Aceste programe au în comun faptul că au fost adoptate printr-o rezoluţie a Consiliului, act lipsit însă de o semnificaţie juridică. Chiar dacă nu au forţă juridică, ele au stabilit acţiunile ce urmau a se desfăşura la nivel comunitar, priorităţile întregii activităţi în domeniu, influenţându-se pe această cale şi procesul de reglementare juridică.

Sub raportul conţinuturilor lor, aceste programe au prevăzut, într-o primă etapă, activităţi menite mai ales să combată poluările, lărgite mai apoi la ansamblul problematicii mediului, iar în prezent sunt dominante cerinţele de a integra dimensiunea ecologică la nivelul fiecărei acţiuni comunitare.

Ca nou izvor de drept internaţional, documentele se caracterizează prin aceea că sunt destinate organizaţiilor (aici cele comunitare), care le-au elaborat şi prevăd acţiuni care trebuie întreprinse într-o perioadă determinată.

Ele reprezintă, mai degrabă, o nouă tehnică de creare a normelor juridice comunitare, decât un izvor de drept propriu-zis.

Totodată, printr-o serie de decizii precum cea din 10 martie 1985, Curtea de Justiţie a CEE ajungea la concluzia că protecţia mediului reprezintă unul dintre "obiectivele esenţiale ale Comunităţii".

1.4. Actul Unic european

Mediul a constituit una din temele amplu dezbătute ale negocierilor care au fost duse, mai ales din 1985, în privinţa extinderii competenţelor comunitare şi care au condus la adoptarea Actului Unic. Astfel, Parlamentul european, în proiectul său de tratat sugera o modificare art.2 a Tratatului CEE în scopul de a atenua concepţia productivistă a acestuia şi pentru a justifica ideea că adoptarea de norme severe a devenit un imperativ economic. Totodată, dispoziţiile în materie de mediu ale Actului Unic nu puteau să nu formeze obiectul divergenţelor dintre statele membre, datorate diferenţelor deopotrivă asupra Uniunii Europene ori politicilor ecologice.

În acest context, de exemplu, Danemarca şi Germania au revendicat dreptul de a-şi putea conserva nivelul lor de protecţie a mediului (superior celui al celorlalte state membre), iar pentru aceasta a trebuit să se ajungă la compromis.

Acesta s-a manifestat mai evident asupra a trei probleme: a) recunoaşterea unei competenţe comunitare, dar absenţa modificării art.2 al Tratatului de la Roma, simbolul productivismului economic; b) introducerea regulii majorităţii calificate în cadrul Consiliului în legătură cu lărgirea prerogativelor Parlamentului european, dar refuzul generalizării utilizării acestor noi proceduri şi c) menţinerea ambiguităţii iniţiale din politica comunitară: filosofia să rămână esenţialmente impregnată de o voinţă de a construi o liberă circulaţie a mărfurilor şi serviciilor.

Adoptarea, la 27 februarie 1986 (intrat în vigoare la 1 iulie 1987), a Actului Unic, document care a modificat tratatele organice ale Comunităților Europene, a rezolvat definitiv bazele juridice şi competenţele comunitare în domeniul protecţiei mediului.

Să precizăm, mai întâi, faptul că prin introducerea art. 130 R se recunoştea CEE largi posibilităţi de intervenţie. Absenţa unei definiţii a conceptului de "mediu" permite evitarea concentrării preocupărilor comunitare asupra unor teme privilegiate. Declaraţia anexă a actului final al Conferinţei care a aprobat textul Actului Unic preciza că politica promovată de CEE în materie de mediu nu va trebui să se interfereze cu politicile naţionale de exploatare a resurselor energetice. De asemenea, nu au fost precizate criteriile de repartizare a competenţelor între Comunitate şi statele membre.

Actul Unic s-a rezumat la trei mari obiective: a dat forţă obligatorie principiului subsidiarităţii; a abilitat expres orice stat care doreşte să menţină ori să stabilească măsuri de protecţie superioare; reconfirmă caracterul concurent al competenţelor statelor în planul relaţiilor cu statele terţe ori cu organizaţiile internaţionale.

Acest important document comunitar cuprinde două grupe de dispoziţii privind mediul: un articol 100 A şi un nou titlu VII intitulat "Mediul", inserat în partea a III-a tratatului (art.103 R, S şi T).

Noile prevederi ale documentului stabilesc într-o formulă directă şi clară principiile acţiunii comunitare în domeniu. Astfel, art. 130 R consacră drept obiective fundamentale ale acestei activităţi:

a) prezervarea, protejarea şi ameliorarea calităţii mediului;
b) contribuţia la ocrotirea sănătăţii persoanelor;
c) asigurarea unei utilizări prudente şi raţionale ale resurselor naturale.

În alineatul următor se reafirmă principiile cuprinse în textele programelor comunitare succesive în domeniul mediului precum: necesitatea acţiunii preventive, a corecţiei atingerilor mediului, cu prioritate prin acţiune la sursă şi principiul poluatorul-plăteşte. Din păcate, în prezent, aceste principii constituie mai degrabă linii directoare de acţiune decât reguli juridice.

Patru din cele 11 principii consacrate în document se referă la dimensiunea internaţională a politicii comunitare în domeniul mediului stabilind că:

- activităţile desfăşurate într-un stat nu trebuie să cauzeze deteriorări ale mediului într-o altă ţară;
- efectele politicii comunitare în materie de mediu în cadrul statelor membre trebuie să ţină seama de interesele statului respectiv;
- Uniunea Europeană şi statele membre trebuie să acţioneze conjugat în cadrul organizaţiilor internaţionale şi să promoveze o politică mondială coerentă în domeniul protecţiei mediului;
- pentru fiecare categorie de poluare este necesar să se stabilească nivelul acţiunii (local, regional, comunitar, sau internaţional), corespunzător tipului de poluare şi zonei geografice care trebuie protejat.

De acum înainte, exigenţele protecţiei mediului devin o componentă indispensabilă a celorlalte politici ale Uniunii.

Alineatul 3 al articolului 130 R precizează metodele de acţiune comunitară: respectarea datelor tehnice şi ştiinţifice disponibile, a condiţiilor de mediu din diverse regiuni, luare în calcul a avantajelor răspunderilor care pot rezulta din acţiunea sau absenţa acesteia, precum şi din dezvoltarea economico-socială a statelor membre în ansamblul lor şi dezvoltarea echilibrată a acestor zone. Penultimul alineat al articolului 130 R, care a stabilit că Comunitatea acţionează în materie de mediu în măsura în care obiectivele vizate în paragraful 1 pot să fie mai bine realizate la nivel comunitar, decât cel al statelor membre luate izolat, a prevăzut principiul subsidiarităţii.

Regula că, fără a prejudicia măsurile comunitare, statele membre asigură finanţarea şi existenţa altor măsuri a suscitat o serie de discuţii. Astfel, în unele poziţii (exprimate mai ales de statele federale), s-a considerat că aceste dispoziţii enunţă principiul subsidiarităţii care nu ar permite Uniunii Europene să acţioneze decât în absenţa acţiunii din partea statelor membre.

Totuşi, aşa cum remarcă profesorul Al. Kiss, este mai nimerit să se vorbească, în acest caz, de o repartiţie de competenţă între Comunitate şi state, indiferent de principiul admis, statele membre asigurând finanţarea şi executarea măsurilor luate.

În sfârşit, ultimul alineat al articolului proclamă faptul că Uniunea cooperează în domeniul protecţiei mediului cu state terţe şi organizaţii internaţionale, fără ca, prin aceasta, să prejudicieze competenţele pertinente ale ţărilor membre.

O declaraţie anexă la Actul Unic precizează că principiile rezultând din sentinţele Curţii de Justiţie în afacerea A.E.T.R. (care a recunoscut puterea CEE de a încheia tratate în domeniile ce ţin de competenţele sale) rămân valabile, în sensul că, în situaţia în care Comunitatea are atribuţii interne de a soluţiona o anumită problemă, competenţa sa externă poate fi exercitată prin substituirea celorlalte state membre[1].

Articolul 130 T reprezintă o clauză specială de rezervă pentru ocrotirea mediului, prevăzând că fiecare poate menţine ori adopta măsuri mai stricte decât cele comunitare, cu condiţia ca acestea să fie compatibile cu Tratatul.

1.5. Dreptul comunitar al mediului după Tratatul de la Maastricht

Semnat la 7 februarie 1992 şi intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993, Tratatul de la Maastricht a adus importante amendamente actelor constitutive în ce priveşte, pe de o parte, Uniunea economică şi monetară şi, pe de alta, Uniunea politică. Uniunea Europeană acoperă comunităţile anterioare, modificând şi amplificându-le responsabilităţile şi le adaugă politici şi forme de cooperare noi în

[1] Anterior deciziei Curţii Europene în cazul A.E.T.R. din 1971 se considera că CEE avea competenţa de a încheia convenţii internaţionale decât în condiţiile şi situaţiile prevăzute în mod expres de tratat. Chiar şi atunci se cerea ca alte state să fie pregătite să trateze cu CEE. În cazul A.E.T.R., şi ulterior, Curtea a decis că competenţele în domeniul problemelor externe pot fi asumate în egală măsură, atât prin Tratat cât şi prin acţiunile instituţiilor comunitare desfăşurate în temeiul acestuia. De asemenea, instanţa a reţinut că, de fiecare dată când CEE a promulgat reguli interne într-un anumit domeniu, ea a adoptat măsuri faţă de statele membre şi deci s-au creat puteri de acţiune în materie şi în plan extern. Aceste competenţe dobândesc un caracter exclusiv, în sensul că din momentul în care intră în sfera Comunităţii, statele membre le pierd.

domeniul politicii externe şi de securitate, precum şi în cel al justiţiei şi afacerilor interioare.

Conceptul de Uniune Europeană semnifică trei elemente fundamentale:

a) Comunitatea Europeană, care îşi pierde calificativul de economică, pentru a marca lărgirea obiectivelor sale;

b) Cooperarea în materie de politică externă şi de apărare;

c) Cooperare în domeniul afacerilor interne şi justiţiei.

Comisia şi Consiliul miniştrilor devin instituţii comune Uniunii precum Consiliul European, Parlamentul, Curtea de Conturi şi Curtea de Justiţie. Ele sunt învestite în special cu misiunea de a asigura coerenţa acţiunilor desfăşurate în aceste trei cadre distincte.

Tratatul aduce o importantă inovaţie: introducerea unei cetăţenii a Uniunii. Noi domenii intră în componenţa Uniunii Europene: competitivitatea industrială, dezvoltarea reţelelor transeuropene (transport, telecomunicaţii, energie) pentru a asigura interconexiune şi interoperabilitate, protecţia consumatorilor, educaţia, formarea profesională, sănătate, cultură.

Devine dominant principiul subsidiarităţii, conform căruia Uniunea Europeană acţionează numai în măsura în care obiectivele căutate ar fi mai bine realizate la nivel comunitar, decât la nivelul statelor membre.

Dispoziţiile relative la mediu sunt mai numeroase şi constau, în special, în dezvoltarea celor anterioare în concordanţă cu noile evoluţii în materie.

Astfel, obiectivul Uniunii vizează acum şi promovarea unui progres economic şi social echilibrat şi durabil, iar art. 2 al Tratatului constitutiv are, de acum înainte, ca misiune şi asigurarea unei creşteri durabile "respectuoase" pentru mediu. De asemenea, art. 3 al Tratatului Uniunii Europene, definind acţiunea Comunităţii, face referire la o politică în domeniul mediului care se adaugă astfel politicilor tradiţionale precum politica agricolă, comercială comună, piaţa interioară ş.a.

Articolul 100 A, care priveşte măsurile de mediu, nu a fost modificat în conţinut, în măsura în care are ca obiect stabilirea şi funcţionarea pieţei interioare. Numai în privinţa procedurilor, procedura de cooperare cu Parlamentul European (vechiul art. 149 A) a fost înlocuită cu procedura codeciziei.

Titlul VII, devenit Titlul XVI, referitor la mediu, reia şi modifică articolele 130 R, la 130 T introduse de Tratatul CEE prin Actul Unic.

Inovaţiile aduse de Tratatul de la Maastricht sunt:

- articolul 130 R.1. Prin modificările aduse, de acum înainte este vorba de politica Comunităţii în domeniul mediului, care contribuie la urmărirea obiectivelor sale generale. Este adăugat un al patrulea obiectiv al Uniunii Europene: promovarea în plan internaţional de măsuri destinate de a face faţă problemelor regionale ori planetare ale mediului;
- articolul 130 R.2. S-a introdus ideea, reluată din art.100 A.3, că politica Comunităţii în domeniul mediului vizează un nivel ridicat de protecţie ţinând seama de diversitatea situaţiilor în diferite regiuni ale Uniunii Europene. Principiul precauţiei a fost adăugat celui de acţiune preventivă.

Principiul integrării este menţinut, dar într-o redactare îmbunătăţită. În sfârşit, a fost introdusă o clauză de salvgardare, conţinută în măsurile de armonizare, ca permiţând statelor membre să ia măsuri provizorii şi le supune

unei proceduri comunitare de control, şi aceasta pentru motive de protecţia mediului, şi nu de ordin economic.

Art. 130 R.3. este neschimbat. Totodată, vechiul punct 4 a dispărut. Raţiunea acestei măsuri este aceea că principiul subsidiarităţii, cuprins în respectivul paragraf şi care privea până atunci numai mediul, face acum parte din înseşi principiile Comunităţii, fiind consacrat printr-un nou articol (3 B).

Importante modificări sunt de natură instituţională şi de procedură. În acest sens, art. 130 S a fost modificat considerabil:

- este înlocuit votul cu unanimitate, prin majoritatea calificată, cu procedura de cooperare cu Parlamentul european;
- totuşi, unanimitatea este menţinută, cu consultarea Parlamentului European într-o serie de domenii, precum: măsurile esenţialmente fiscale, cele privind amenajarea teritoriului, afectarea solului, gestiunea resurselor hidraulice ş.a.;
- art. 130, alin. 3 introduce o a treia procedură pentru unele măsuri de mediu: codecizia. În raport cu procedura de cooperare, care permite întotdeauna Consiliului, acţionând în unanimitate, să treacă peste avizul Parlamentului European, noua procedură conferă acestuia din urmă o veritabilă putere de blocaj, care îi permite să împiedice definitiv adoptarea unei măsuri.

În materie de mediu, procedura de codecizie se aplică exclusiv programelor de acţiune cu caracter general care fixează obiective prioritare de atins.

Articolul 130 S, alineatul 4, reia principiul conform căruia, fără a prejudicia unele măsuri având un caracter comunitar, statele membre asigură finanţarea şi execuţia politicii în materie de mediu, iar art. 130 T, care permite statelor membre să menţină şi să stabilească măsuri de protecţie intensificate, compatibile cu Tratatul, este completat, prin obligaţia ce revine statelor membre de a notifica aceste măsuri Comisiei.

Alte câteva dispoziţii instituţionale introduse prin noul tratat prezintă un interes care nu e de neglijat şi în materie de mediu. Articolul 171 permite acum Curţii, la propunerea Comisiei, de a impune amenzi ori alte constrângeri unui stat membru care nu execută o decizie a instanţei.

În sfârşit, art. 138 C şi D conferă Parlamentului European dreptul de a constitui o Comisie de anchetă, la cererea unui sfert din membrii săi, pentru a examina alegaţiile de infracţiune ori de proastă administraţie în aplicarea dreptului comunitar, creând un drept la petiţie pentru cetăţenii Uniunii Europene.

Alte politici. La dispoziţiile de mai sus, Tratatul de la Maastricht mai adaugă:

- art. 128, care defineşte bazele unei acţiuni comunitare în domeniul culturii şi stabileşte printre obiectivele sale conservarea şi salvgardarea patrimoniului cultural de importanţă europeană. Se ştie că patrimoniul cultural este considerat, în dreptul comunitar, ca făcând parte din mediu. Este vorba deci de o bază juridică susceptibilă de a fi utilizată pentru unele măsuri privind mediul;
- art. 129 defineşte, în aceleaşi condiţii ale subsidiarităţii intensificate, bazele unei acţiuni în domeniul sănătăţii publice, cu implicaţii evidente pentru sectorul care ne interesează;
- art. 129.A stabileşte bazele acţiunii comunitare în domeniul protecţiei consumatorului;

- art. 100.A şi 100.B (piaţa interioară) sunt reluate fără nici o modificare, cu excepţia recursului la codecizie care înlocuieşte regula cooperării;
- noul art. 130.U defineşte acţiunea comunitară în domeniul cooperării pentru dezvoltare, destinată să favorizeze dezvoltarea economică şi socială durabilă a ţărilor în curs de dezvoltare.

În sfârşit, printre declaraţiile finale adoptate de Conferinţa interguvernamentală, cu unele semnificaţii pentru interpretarea documentelor, sunt unele care privesc mediul precum: o declaraţie privind posibilitatea introducerii în tratat a unor titluri referitoare la protecţia naturii, alta privind protecţia animalelor etc.

Mişcarea ecologistă a reacţionat iniţial negativ la prevederile Tratatului UE. Astfel, în 1990, trei importante organizaţii, respectiv European Environmental Bureau, Friends of the Earth Europe şi World Wilde Fund for Nature International au cerut "înverzirea" documentului. Se cerea, printre altele, reformularea scopului final al tratatului, respectiv "creşterea accelerată a standardului de viaţă" în "continua îmbunătăţire a condiţiilor de viaţă", în plus, se solicita recunoaşterea şi garantarea expresă la nivel comunitar a dreptului la un mediu curat şi sănătos.

Cele trei organizaţii ecologiste au cerut, de asemenea, ca, în activitatea de protecţie a mediului, să se pornească de la preceptul cel mai înalt de protecţie în toate statele membre (şi nu de la "un înalt nivel de protecţie"); la nivelul politicii concrete s-a solicitat înlocuirea obiectivului politicii agricole, care constă în creşterea productivităţii, cu asigurarea resurselor necesare de hrană, de bună calitate şi sănătoasă într-o manieră care să permită şi protecţia mediului; mai mult, se avea în vedere dreptul statelor membre de a aplica măsuri proprii de protecţie mai aspre; în domeniul transporturilor se urmărea diminuarea pagubelor produse mediului şi, în final, se cereau măsuri radicale penztru aplicarea efectivă a reglementărilor legale.

O altă preocupare majoră a ecologiştilor în raport cu Tratatul de la Maastricht a reprezentat-o procedura de adoptare a deciziilor în organismele Uniunii.

În concluzie, deşi au găsit câteva elemente pozitive în Tratatul UE, organizaţiile ecologiste au apreciat că marile schimbări necesare precum consistenţă şi creştere, integrare reală a dimensiunii ecologice în alte politici nu au fost atinse (Greening the Treaty, WWF, FOEE, EEB, Nov. 1990).

1.6. Dezvoltările dreptului comunitar al mediului prin Tratatul de la Amsterdam

Semnat la 2 octombrie 1997 şi deschis spre ratificare celor 15 state membre, Tratatul de la Amsterdam a adus dezvoltări semnificative şi în privinţa dreptului comunitar al mediului.

Chiar dacă fundamentele documentelor constitutive nu au fost modificate, ameliorarea procedurilor de adoptare a actelor comunitare şi aplicarea obligaţiei de a lua în calcul mediul în celelalte politici comunitare va trebui să compenseze noile posibilităţi de derogare oferite statelor membre.

Astfel, noul tratat modifică art. 2 al Tratatului CEE de la Roma, înscriind printre scopurile sale "promovarea în ansamblul Comunităţii a unei dezvoltări armonioase, echilibrate şi durabile a activităţilor economice". Adăugarea atributului de "durabilitate" cuprinde o referire explicită şi semnificativă la

protecţia mediului. După cum este cunoscut, conceptul a fost lansat în plan internaţional prin Raportul Brundtland (1987) şi larg afirmat prin Conferinţa ONU privind mediul şi dezvoltarea , de la Rio de Janeiro (1992). Totodată, o nouă componentă a acestei misiuni constă în promovarea în ansamblul Comunităţii "a unui nivel ridicat de protecţie şi de ameliorare a calităţii mediului". De acum înainte, orice ambiguitate este exclusă în privinţa intenţiei statelor membre de a desăvârşi recunoaşterea unei politici comunitare în domeniul mediului.

În cel de al doilea rând, Tratatul de la Amsterdam a unificat, într-o largă proporţie, procesul de adoptare a măsurilor privind mediul, fie că protecţia mediului formează obiectul principal, fie că este vorba de stabilirea şi funcţionarea pieţei interioare. Ca atare, se suprimă orice recurgere la procedura de cooperare în favoarea codeciziei. Conform acestei proceduri Consiliul adoptă, în principiu, o măsură comunitară cu o majoritate calificată, Parlamentul European putând în ultimă instanţă să o respingă cu votul majorităţii absolute a membrilor săi. Cu toate acestea, prin derogare de la procedura de drept comun, Consiliul continuă să statueze cu unanimitate într-un anumit număr de domenii, Parlamentul European nefiind, în atare condiţii, decât "consultat". Este vorba, în special, de dispoziţii esenţiale de natură fiscală, statele membre fiind deosebit de reticente când sunt în joc atribuţii esenţiale ale suveranităţii lor şi mai ales de natură financiară.

Sunt supuse procedurii unanimităţii şi "măsurile privind amenajarea teritoriului, afectarea solurilor, cu excepţia gestiunii deşeurilor şi măsurilor cu caracter general, precum şi gestiunea resurselor hidraulice". Se observă şi aici preocuparea "celor 15" de a menţine un control mai mare asupra a ceea ce vizează teritoriul naţional. În sfârşit, măsurile "afectând sensibil alegerea între diferitele surse de energie şi structura generală a aprovizionării energetice" trebuie, de asemenea, adoptate în unanimitate. Referitor la măsurile relative la piaţa interioară în materia protecţiei mediului – imensa majoritate a directivelor relative la deşeuri, normele de produs şi chiar instalaţiile industriale au fost abordate cu acest titlu – statele membre vor putea de acum înainte nu numai să menţină dispoziţiile naţionale, "justificate prin exigenţe importante... relative la protecţia mediului", ceea era deja prevăzut, dar şi "să introducă dispoziţii naţionale noi" posterioare măsurii comunitare (potrivit noului conţinut al art. 95-5 al Tratatului de instituire a CEE). În acest sens, statul membru va trebui să aducă o probă "nouă" de natură ştiinţifică privind existenţa unei probleme vizând protecţia mediului care a apărut după adoptarea măsurii de armonizare. Aşadar, descoperirea recentă a unei probleme vechi nu va justifica jocul acestei clauze de salvare. Statul membru interesat va trebui să notifice Comisiei dispoziţia derogatoare de la textul comunitar de armonizare, care va dispune de un termen de 6 luni pentru a verifica că aceasta nu constituie un obstacol la obiectul principal al măsurii. Acest răstimp va putea fi prelungit cu o nouă perioadă care poate merge până la şase luni, dacă această prerogare este justificată de complexitatea problemei şi "în absenţa pericolului pentru sănătatea umană". Va trebui să aştepte intrarea în vigoare a acestei noi dispoziţii pentru a se verifica efectele sale de distorsiune asupra pieţei unice. În orice caz, nici menţinerea dispoziţiilor naţionale justificată prin exigenţe importante relative la protecţia mediului, nici introducerea de dispoziţii bazate pe probe ştiinţifice noi din raţiuni de probleme specifice nu pot constitui "un mijloc

de discriminare arbitrară sau o restricție deghizată în comerțul dintre statele membre" ori reprezenta "o piedică în funcționarea pieței interioare" (95-6 din Tratatul de la Roma modificat).

Printre progresele semnificative aduse de Tratatul de la Amsterdam se numără şi obligația de a integra exigențele protecției mediului în alte politici comunitare. Prin consacrarea juridică a acestui fost inițial principiu de politică a UE, se transferă de la articolul 130 R-2 la art.6 dispoziția Tratatului după care "exigențele în materie de protecție a mediului trebuie să fie integrate în definiția şi aplicarea" altor politici şi acțiuni ale Comunității (art. 6 al Tratatului constitutiv al Comunității Europene modificat prin Tratatul de la Amsterdam), "în particular în scopul de a favoriza dezvoltarea durabilă". Acest principiu care conferă politicii UE în domeniul mediului un fel de preeminență, neacordată nici unei altei politici comunitare, cel puțin de o manieră atât de imperioasă.

Integrând în mod sistematic exigențele protecției mediului în acțiunile sale, Legislatorul comunitar şi-a manifestat voința de a-i recunoaşte o forță obligatorie.

2. Dreptul comunitar derivat al mediului

În termenii art. 189 al Tratatului constitutiv pentru îndeplinirea misiunii lor, şi în condițiile prevăzute în Tratat, Consiliul şi Comisia adoptă regulamente şi directive, iau decizii şi formulează recomandări ori avize; denumirea prevăzută în art. 161 al Tratatului este identică, în timp ce art. 14 din actul constitutiv al Euroatomului foloseşte o terminologie diferită, deşi comparabilă, respectiv deciziile generale iau locul regulamentelor, recomandările, pe cele ale directivelor şi deciziile individuale, pe cele ale deciziilor.

Natura unui act nu depinde de denumirea sau autoritatea care l-a emis, dar obiectul şi conținutul său au definiții formulate de tratate şi Curtea îşi rezervă dreptul de a proceda la recalificarea sa.

Din punct de vedere al clasificării lor, actele adoptate de instituțiile comunitare se grupează în patru categorii de acte normative:

a) regulamente, care au o aplicare generală, sunt obligatorii în toate elementele lor şi sunt direct aplicabile în statele membre; aproximativ 10% din reglementările de mediu ale UE sunt cuprinse în regulamente. Aceste reglementări având un scop precis, sunt utilizate atunci când trebuie să se aplice aceleaşi dispoziții în toate statele membre. În unele sectoare, precum deşeurile şi substanțele chimice, legislația UE este o combinație de regulamente şi directive;

b) directive, instrumente normative care leagă statele membre în ce priveşte obiectivele de atins, dar care lasă autorităților naționale competența de a alege mijloacele şi modalitățile de aplicare;

c) decizii, obligatorii în privința tuturor elementelor lor, dar numai pentru destinatarii care îi stabilesc;

d) recomandările şi avizele, care nu au un caracter angajant.

Aceste categorii de acte comunitare intră în vigoare după următoarele reguli:

- regulamentele, la data specificată în textul documentului ori, în lipsa acestei precizări, în cea de a douăzecea zi următoare publicării sale în Jurnalul oficial unic al UE;
- directivele şi deciziile trebuie să fie notificate destinatarilor lor şi intră în vigoare la data notificării; această dată este indicată pe documentul de notificare,

iar aceasta dă frecvent un răstimp înainte de expirarea căruia statele membre trebuie să le aplice;

- tratatele internaţionale intră în vigoare în urma notificării lor de către un anumit număr de state; data la care aceste tratate intră în vigoare în cadrul Uniunii este indicată în nota care însoţeşte documentul.

Majoritatea covârşitoare a instrumentelor comunitare în materie de mediu sunt directive, în temeiul faptului că, pe baza art. 100 al Tratatului, instanţele comunitare nu pot adopta decât asemenea documente şi nu regulamente care sunt obligatorii în toate elementele lor şi aplicabile în toate statele membre.

Prima directivă în timp relativă la mediu este cea cu nr. 67/548, adoptată de Consiliu în 1967, "privind clasificarea, etichetajul şi ambalajul substanţelor periculoase".

Potrivit unor estimări, din cele circa 250 de texte legislative comunitare în materie de mediu, 225 sunt directive şi 25 regulamente.

Regulamentele vizând protecţia mediului nu pot interveni decât atunci când dispoziţiile lor se referă la comerţul exterior al Comunităţilor (este, de exemplu, cazul Regulamentului nr. 348/1981 relativ la un regim comun aplicabil importurilor de produse rezultate din cetacee, care reprezintă una dintre măsurile internaţionale cele mai eficace adoptate pentru protecţia balenelor), sau în alte domenii stricte.

Din punct de vedere tehnic, directivele pot fi transversale ori verticale.

Directivele transversale privesc procedurile fără a lua în considerare activitatea. Este vorba, de pildă, de Directiva nr. 337/1985 privind studiul de impact care face obligatorie evaluarea incidentelor asupra mediului ale proiectelor publice sau private care îl pot afecta, directiva referitoare la informarea publicului, din 7 iunie 1990, care asigură libertatea de acces la informaţie în materie de mediu şi difuzarea acesteia, directiva relativă la produsele defectuoase din 25 iulie 1985 care stabileşte regulile de responsabilitate şi de repartiţie a pagubelor cauzate de asemenea produse.

Directivele verticale cuprind reglementări referitoare la normele tehnice de fabricaţie, de produs ori de desfăşurare a unei anumite activităţi. Aceste norme comunitare sunt consacrate juridic întrucât orice particular poate să facă plângere în faţa tribunalului administrativ împotriva unei autorizaţii eliberate cu nerespectarea prescripţiilor unei directive comunitare.

Timp de mai bine de douăzeci de ani, directivele au constituit principalul instrument al politicii comunitare în materie de mediu. Comunitatea a definit astfel obiectivele, normele şi procedurile, lăsând statelor membre oarecare suplete pentru încorporarea acestor dispoziţii în sistemele lor naţionale de drept şi instituţionale. Astfel că, în practică, după caz, un stat membru poate să adopte o nouă lege care să reproducă textul directivei ori, dacă dispunea deja de o legislaţie în sectorul acoperit de aceasta, putea să aleagă între amendarea reglementărilor în vigoare ori să ajungă la acelaşi rezultat pe calea reglementărilor administrative.

Cum, uneori, au trebuit să treacă mulţi ani pentru ca unele directive să fie complet aplicate, şi cum statele membre nu se înţeleg întotdeauna asupra transpunerii directivelor în legislaţia naţională, Uniunea Europeană a început în ultimii ani să recurgă la adoptarea de regulamente în materie de mediu, întrucât

acestea produc mult mai rapid efecte şi sunt direct aplicabile în ansamblul Comunităţii.

Referitor la procedura aplicabilă în materie de mediu, art. 130 (6) al Tratatului de la Roma (introdus prin Actul Unic din 1986) stabileşte un sistem complex: într-o primă fază, o decizie trebuie să fie luată în condiţiile obişnuite asupra acţiunii ce urmează a fi introdusă: Comisia propune, Parlamentul şi Comitetul economic şi social sunt consultaţi şi Consiliul decide cu unanimitate. Dar, după această decizie, cea care constă în a adopta măsurile prevăzute poate fi adoptată cu majoritate calificată, dacă Consiliul a decis astfel.

Totodată, dispoziţia care a completat art. 100 al Tratatului, respectiv art. 100.A, inserată în subsecţiunea pieţei comunitare interioare, după ce recunoaşte prioritatea acordată problemelor ecologice, prevede cerinţa ca măsurile de protecţie a naturii să fie avute în vedere în cadrul procesului de stabilire a pieţei comunitare interioare, astfel încât aceasta să nu contracareze libera circulaţie a comercianţilor, ci, dimpotrivă să o stimuleze.

În această perspectivă, avantajul recurgerii la procedura de armonizare a legislaţiilor naţionale (faţă de cea stabilită de art. 130.S) este că aici Consiliul ia hotărâri nu cu unanimitate, ci cu o majoritate calificată. Se poate preconiza astfel că măsurile privind protecţia mediului vor fi fondate din punct de vedere juridic mai degrabă pe art. 130.E, iar practica va trebui să determine care sunt criteriile care să permită alegerea uneia sau alteia dintre proceduri. În anumite cazuri, Curtea de Justiţie ar putea fi chemată să soluţioneze problema.

Problema prezintă şi un important interes practic într-adevăr, regula în vigoare este aceea că nu este posibil ca o decizie comunitară să se fondeze pe o aplicare cumulată a mai multor articole ale Tratatului constitutiv. În domeniul mediului două sunt articolele în concurenţă: art 100 şi 100.A privind desăvârşirea pieţei interioare, articolele 130 R-T privind mediul, inclusiv cel economic, social estetic ori biotehnologiile. Dacă art. 100.A permite adoptarea de dispoziţii privind bunurile şi serviciile, în revanşă, art. 130 R şi 130 T nu conţin nici un element legat de circulaţia bunurilor. Totuşi, în abordarea şi rezolvarea diferitelor cazuri litigioase, o primă problemă este aceea de a şti dacă o reglementare comunitară vizează mai întâi protecţia mediului ori circulaţia bunurilor. De exemplu, Consiliul UE şi-a bazat directivele comunitare privind emisiile poluante ale vehiculelor cu motor pe dispoziţiile art. 100.A. Curtea de Justiţie, printr-o hotărâre din 11 iunie 1991 (Comisia/Consiliu, no – 300/89), a confirmat această poziţie estimând că "obiectivele protecţiei mediului pot să fie urmărite în mod eficace prin intermediul măsurilor de armonizare adoptate pe baza art. 100.A". Se cuvine adăugat faptul că delimitarea între art. 130.A şi art. 130.S este susceptibilă de control jurisdicţional, ceea ce implică elaborarea de criterii obiective în acest sens.

De altfel, în literatura de specialitate s-a admis că art. 100.A serveşte ca fundament pentru dispoziţiile comunitare vizând stabilirea de norme de produse comune tuturor statelor membre; acestea fac posibilă circulaţia bunurilor şi serviciilor fără restricţii naţionale[2]. Este, de pildă, cazul emisiilor vehiculelor cu

[2] Bonello J.-H., Fédida J.M., *Les contentieux de l'environnement,* P.U.F., Paris, 1994,p.86-87.

motor în aer, chiar dacă scopul urmărit este protecţia mediului. Într-o stare de ipoteză, art. 100.A poate fi o bază juridică unică şi care permite atingerea cumulativ a celor două obiective, în timp ce art. 130.R nu se aplică decât exclusiv la protecţia mediului. Dimpotrivă, dacă un stat membru al UE este abilitat printr-o dispoziţie comunitară pentru a nu mai aplica o normă din raţiuni de protecţie a mediului, va trebui făcută aplicarea art. 130.S.

De aici principiul că, dacă o dispoziţie comunitară stabileşte norme uniforme, ea este bazată pe art. 100.A, chiar dacă are ca efect ameliorarea protecţiei mediului; atunci când dispoziţia comunitară ajunge la norme diferite în sânul Uniunii ori face posibile asemenea diferenţe, se aplică art. 130.S.

În plan politic, normele de produse, de emisii sonore, poluările decurgând din produse chimice, deşeurile, în cazul când fac obiectul tranzacţiilor comerciale sunt tratate în funcţie de art. 100.A; dimpotrivă, protecţia faunei şi florei este mai apropiată de preocupările de mediu decât de libera circulaţie a mărfurilor, chiar dacă animalele şi plantele sunt considerate obiecte (bunuri) din punct de vedere juridic.

3. Dreptul rezultat din angajamente exterioare ale U.E.

Ca regulă generală, diferite categorii de angajamente ale Comunităţilor, care se multiplică şi diversifică datorită participării crescânde a acestora la relaţiile internaţionale, constituie izvoare de drept în ordinea juridică comunitară, unde acestea se inserează ca un tot specific[3]. Acordurile încheiate de Comunităţi în cadrul competenţelor lor externe se integrează în cadrul dreptului comunitar şi devin importante izvoare ale acestuia, inclusiv în domeniul mediului.

În prezent, Comunitatea Europeană este parte contractantă la peste 30 de convenţii internaţionale relative la mediu; aceste documente privesc cele mai diverse aspecte ale domeniului: cele patru sectoare tradiţionale, respectiv protecţia mărilor, apelor continentale, aerului şi florei sălbatice, precum şi problemele transversale ca, de exemplu, cele referitoare la deşeuri ori protecţia stratului de ozon[4].

Printre convenţiile importante la care CE este parte contractantă în prezent menţionăm, cu titlu exemplificativ: Convenţia de la Paris din 4 iunie 1974 pentru prevenirea poluării marine de origine telurică, Convenţia de la Barcelona din 16 februarie 1976 pentru protecţia Mării Mediterane împotriva poluării, Convenţia de la Geneva din 13 noiembrie 1979 asupra poluării atmosferice transfrontaliere la lungă distanţă, Convenţia privind cooperarea pentru protecţia şi utilizarea durabilă a fluviului Dunărea, din 29 iunie 1994 etc.

Dreptul rezultat din angajamentele externe se inserează în ierarhia ordinii juridice comunitare la un rang inferior dreptului comunitar, dar superior dreptului comunitar derivat.

---

[3] 2 G. Isaac, op. cit., p.132-136

[4] Despre angajamentele internaţionale ale Comunităţilor Europene în materie, pe larg în: Margaret Brusasco MacKenzie şi Alexandre Kiss, *Les Relations extérieures des communautées, européennes en matiere de protection de l'environnement,* în *Annuaire francais de droit international,* XXXV, 1989, Editions du CNRS, Paris, p. 702-710

Aşa, de exemplu, CE (UE) a aprobat Convenţia relativă la conservarea vieţii sălbatice şi a mediului natural al Europei (Berna, 1979) prin decizia 82/72 din 3 decembrie 1981.

Prin aceasta, dispoziţiile sale au devenit parte integrantă a dreptului comunitar; documentul se aplică asupra întregului teritoriu al UE, indiferent dacă un stat membru este sau nu parte la Convenţie. Întrucât marea majoritate a ţărilor membre au semnat şi ratificat la rându-le documentul, problema care se ridică este aceea dacă dispoziţiile Convenţiei urmează să fie puse în aplicare de CE ori de statele-părţi. Decizia din 3 decembrie oferă un răspuns clar, stabilind că "Comunitatea va participa la punerea în aplicare prin exercitarea competenţelor care rezultă din regulile comune existente şi cele care vor apărea din actele adoptate de Consiliu în viitor". Astfel, dreptul comunitar derivat determină dacă Convenţia este aplicată de către statele membre sau de către CE însăşi.

De altfel, divergenţele de interpretare între diferitele convenţii şi dreptul comunitar sunt rare, dispoziţiile acestora având mai degrabă caracter complementar.

BCU IAŞI/CENTRAL UNIVERSITARĂ

CAPITOLUL III
PRINCIPIILE GENERALE ALE DREPTULUI COMUNITAR AL MEDIULUI

În cadrul procesului de elaborare şi aplicare a reglementărilor comunitare privind protecţia mediului s-au cristalizat şi se afirmă sub diferite forme o serie de principii generale. Menţionate iniţial în programele periodice de acţiune, acestea şi-au găsit expresia juridică în prevederile art. 130.R.3 al Tratatului de la Roma, introdus prin Actul Unic în 1987, care le-a conferit o aplicare obligatorie.

Astfel, Paragraful 2 al articolului stabileşte că acţiunea Comunităţii în materie trebuie să se fondeze pe trei principii: acţiunile preventive, corecţia poluării la sursă şi principiul poluatorul plăteşte. Desigur, nu este vorba de noi principii, întrucât acestea fuseseră definite în cel de-al doilea şi al treile program de acţiune în domeniul mediului.

De asemenea, acelaşi articol a stabilit că exigenţele privind protecţia mediului sunt o componentă a celorlalte politici ale Comunităţii[1].

O atare cerinţă a marcat o etapă nouă în dezvoltarea dreptului comunitar al mediului. Dimensiunea protecţiei mediului marca acum, în mod obligatoriu, toate politicile comunitare, alături de consacrarea unui domeniu propriu ca atare.

1. Principiul prevenirii degradării mediului.

Principiul general al prevenirii degradării mediului – axat pe ideea că activitatea de prevenire este mult mai puţin costisitoare decât repararea daunelor ecologice care prezintă, în multe cazuri, un caracter ireversibil – a cunoscut dezvoltări specifice în cadrul dreptului comunitar.

Caracterul preventiv al politicii comunitare în domeniul mediului a fost astfel definit încă în primul program de acţiune din 1973: cea mai bună politică a mediului constă în a evita, de la început, crearea de poluări ori degradări decât a le combate ulterior efectele.

La rândul lor, programele ulterioare (mai ales cele din 1977 şi 1983) au subliniat că cea mai bună politică a mediului este mai degrabă prevenirea poluărilor decât de a le combate ulterior efectele; s-a afirmat necesitatea de a ţine cont cât mai timpuriu posibil de incidentele asupra mediului în toate procesele tehnice, de planificare şi de decizie şi, în acest scop, au fost prevăzute proceduri pentru evaluarea unor atare incidente.

Cerinţele principiului s-au exprimat, pe de o parte, în introducerea de obligaţii cu caracter preventiv, iar, pe de alta, prin promovarea unor activităţi ori proceduri care să conducă la evitarea unor modificări negative ale calităţii mediului.

---

[1] Parlamentul European ceruse, printr-o rezoluţie, includerea şi a altor două principii în textul Tratatului, respectiv cel al studiului de impact în procedura de luare a deciziilor, precum şi unul relativ la ajutorul comunitar pentru măsuri particulare.

Aşa, de exemplu, directiva asupra evaluării consecinţelor unui proiect asupra mediului, din 1985, supune unele categorii de proiecte unor evaluări privind impactul asupra mediului[2]. Această evaluare trebuie să fie luată în calcul în cadrul procesului de autorizare a anumitor proiecte.

Documentul constituie principalul instrument de luptă împotriva degradării mediului care asociază cerinţa luării în considerare a problemei ecologice în procesul de planificare a deciziilor în toate sectoarele de activitate şi, în special, în agricultură, industrie, sectorul energetic, transporturi, turism şi dezvoltarea regională.

Directiva stabileşte două categorii de proiecte: prima, în care aceasta trebuie să facă în mod obligatoriu obiectul unei evaluări a incidenţelor lor asupra mediului (rafinării de petrol brut şi instalaţii de gazeificare, centrale termice şi instalaţii de combustie de la o putere calorică de la 300MW în sus, precum şi centralele nucleare şi alte reactoare nucleare, instalaţiile destinate să stocheze în permanenţă ori să elimine definitiv deşeuri radioactive etc.), iar a doua cuprinde proiecte care pot necesita o evaluare a incidentelor asupra mediului numai dacă statele membre consideră că trăsăturile lor o cer (precum cele din sectoarele: agricultură, industria chimică, manufactură etc.).

Documentul stabileşte o serie de obligaţii. Astfel, conducătorul de lucrare a unui proiect, public ori privat, care poate avea o incidenţă notabilă asupra mediului este ţinut să furnizeze autorităţilor competente un studiu al incidenţelor posibile asupra mediului. Autoritatea competentă este ţinută, la rândul ei, să ţină seama de informaţiile primite şi de avizele obţinute, în momentul când va lua decizia de a autoriza proiectul propus. Totodată, publicul implicat este consultat în mod obligatoriu şi poate propune alternative la proiect.

Proiectele care, datorită naturii, dimensiunilor ori localizării lor, sunt susceptibile de a avea incidente notabile asupra mediului fac obiectul unei evaluări preliminare.

Acelaşi principiu preventiv se reflectă şi în directiva 82/501 (supranumită Seveso) privind riscurile în caz de accidente majore în cadrul instalaţiilor industriale[3]. Acesta obligă exploatanţii să realizeze o analiză a riscurilor ce există în legătură cu funcţionarea instalaţiilor şi să prevadă mijloacele de combatere a unui eventual accident (aşa-numitul studiu de pericol).

Analiza respectivă trebuie să figureze printre documentele necesare în cadrul procedurii de autorizare a instalaţiilor. De asemenea, regula prevenirii operează şi în domeniul transporturilor transfrontaliere de deşeuri periculoase.

---

[2] Directiva Consiliului 85/337 din 25 iunie 1985 privind evaluarea incidentelor unor proiecte publice şi private asupra mediului, JOCE, L.175 din 5 iulie 1985,p. 40.

[3] Directiva Consiliului 82/501 din 24 iunie 1982 privind riscurile de accidente majore ale unei activităţi industriale, JOCE, L.230 din 5 august 1982, p.1.

Astfel, potrivit unei directive[4], pentru a efectua un transport de deşeuri între statele comunităţii sau între Uniunea Europeană şi statele terţe, deţinătorii acestora trebuie să notifice administraţiilor specializate ale statelor de tranzit şi de destinaţie anumite informaţii asupra naturii acestora, modalităţilor de transport, contractului de livrare încheiat cu destinatarul şi modului lor de eliminare, precizându-se expres că deşeurile vor fi neutralizate în ţara de primire fără a pune în pericol calitatea mediului. Transportul nu poate avea loc decât prin prezentarea confirmării de primire a acestor notificări.

În acelaşi sens, lansarea pe piaţă de noi substanţe chimice este subordonată unor notificări prealabile care să indice caracteristicile acestora şi riscurile pe care le prezintă pentru mediu. În afară de aceste aplicări concrete ale principiului prevenirii, reglementările comunitare obligă statele membre să elaboreze planuri de asanare (aer, apă) şi să desemneze zone de protecţie (a aerului, apei, naturii etc.), să pregătească planuri privind eliminarea deşeurilor ş.a.

2. Principiul precauţiei

În strânsă legătură cu principiul prevenirii se afirmă, în ultimul timp, inclusiv la nivel comunitar, cel al precauţiei. Se porneşte de faptul că, nu întotdeauna, consecinţele acţiunilor întreprinse şi deciziilor adoptate sunt previzibile; aşadar, subzistă adeseori o incertitudine în privinţa relaţiilor care se creează între condiţiile economice şi ştiinţifice şi protecţia mediului. Aşa se face că, în anii '80, principiul precauţiei a început să fie integrat în politicile de mediu pentru a sugera că anumite măsuri trebuie luate chiar dacă nu există nici o certitudine ştiinţifică în privinţa probabilităţii survenirii riscului ori înainte ca pragul de risc pentru mediu să fie atins. Tratatul de la Maastricht cuprinde principiul precauţiei în art. 130.R.

În virtutea sa, conduita trebuie să fie adoptată pe fundamentul unei evaluări obiective a faptelor cunoscute, printr-o extrapolare rezonabilă, cu ajutorul ipotezelor care caută a prevedea necunoscutul, graţie probabilităţilor care pot fi deduse din cunoştinţele existente. Gradul exact de cunoaştere ştiinţifică dobândită pentru luarea deciziilor politice variază de la o ţară la alta şi depinde de probabilitatea ca pagubele ecologice să se producă efectiv şi de gravitatea lor potenţială.

3. Principiul corectării cu prioritate la sursă a poluării mediului

Cu precădere în ultimul deceniu se remarcă o dezvoltare deosebită a reglementărilor comunitare care vizează combaterea poluării prin acţiunea asupra surselor ei.

Toate aceste evoluţii au condus la formularea unui principiu specific dreptului comunitar.

Reglementările în cauză se grupează în două mari categorii:

---

[4] Directiva Consiliului 84/631 din 6 decembrie 1984 relativă la supravegherea şi controlul în cadrul comunităţii a transporturilor transfrontaliere de deşeuri periculoase, JOCE, L.326 din 13 decembrie 1984, p.31.

a)reglementări care privesc activitățile poluante (ca, de exemplu, cele care vizează vehiculele[5], activități industriale care utilizează dioxidul de titan[6], marile instalații de combustie[7]);

b)reglementărui care se referă la substanțe poluante (normele relative la conținutul resurselor acvatice în mercur[8], cadmiu[9], litiu[10] etc.)

4. Principiul poluatorul plătește

Recunoscută deja ca un principiu fundamental al dreptului internațional al mediului, regula poluatorul plătește și-a găsit o reflectare specifică și în sistemul normelor juridice comunitare. Astfel, în primul program de acțiune din 22 noiembrie 1973 se consacră aplicarea principiului poluatorul plătește, definit de OCDE[11], prevăzându-se unele adaptări corespunzătoare față de mediile, tipurile și sursele de poluare respective. Cerințele sale erau exprimate astfel: "Cheltuielile ocazionate prin prevenirea și suprimarea substanțelor toxice revin, în principiu, poluatorului; el va putea, totuși, să beneficieze de anumite excepții sau acorduri speciale, cu condiția ca din aceste înțelegeri să nu rezulte distorsiuni importante la nivelul schimburilor și investițiilor internaționale"

O recomandare, din 7 noiembrie 1974, a Consiliului CEE a explicitat principiul în ceea ce privește impunerea costurilor și intervenția puterilor publice în materie de mediu, iar un document de același fel din 3 martie 1975 cuprinde în anexă reguli detaliate privind aplicarea principiului[12].

Reluat și de cel de-al doilea program de acțiune, principiul a figurat în programul următor ca strategie, vizând a determina o mai bună utilizare a resurselor, întrucât impunerea la poluatori a costurilor legate de protecția mediului prevăzută de acest principiu incită pe aceștia să reducă poluarea a cărei cauză constă în activitățile lor și a căuta produse ori tehnologii mai puțin poluante.

---

[5] Directiva Consiliului 88/76 din 3 decembrie 1987 care modifică directiva 76/22 CEE privind apropierea legislațiilor statelor membre privind măsurile ce se impun a fi luate contra poluării aerului prin gaze provenind de la motoarele cu care sunt echipate autovehiculele, JOCE, L.36, din 9 februarie 19988, p.1.

[6] Directiva Consiliului 78/179 din 20 februarie 1978, relativă la deșeurile provenind din industria dioxidului de titan, JOCE, L.54 din 25 februarie 1978, p. 20 și 83/29 din 25 ianuarie 1983, JOCE, L.32 din 3 februarie 1983, p.28.

[7] Directiva Consiliului 88/609 din 24 noiembrie 1988, relativă la limitarea emisiilor unor poluanți în atmosferă provenind de la mari instalații de combustie, JOCE, L.336 din 7 decembrie 1988, p.1.

[8] Directiva Consiliului 84/156 din 8 martie 1984 privind limita și obiectivele de calitate pentru resursele de mercur din sectoarele altele decât cele ale electrolizei deșeurilor alcaline, JOCE, L:74 din 17 martie 1984, p.19.

[9] Directiva Consiliului 83/513 din 26 septembrie 1983 privind valorile limită și obiectivele de calitate pentru resursele de cadmiu, JOCE, L.291 din 24 octombrie 1983, p.1.

[10] Directiva Consiliului 84/491 din 9 oct. 1984 privind valorile limită și obiectivele de calitate pentru resursele de hexaclorociclohexan, JOCE, L.274 din 17 octombrie 1984, p.11.

[11] Potrivit Recomandării C (72) 128 din 26 mai 1972 a OCDE, principiul semnifică faptul că poluatorului trebuie să i se impute cheltuielile în legătură cu măsurile de prevenire și luptă împotriva poluării luate de către puterile publice pentru ca mediul să fie într-o stare acceptabilă.

[12] JOCE, 25 iulie 1975, L.194/1 asupra noțiunii și semnificațiilor principiului, ase vedea : Michel Prieur, *Droit de l'environnnement,* Dalloz, Paris 1991, p.171-181 și lucrările acolo citate.

Aceasta este indispensabilă pentru a evita o distorsiune a concurenței. Cu toate că aceste sarcini sunt susceptibile, în unele cazuri, să pună în dificultate întreprinderile existente, Comisia a admis în 1974 și 1980 că statele membre în timpul unei perioade, care a luat sfârșit în 1987, și în anumite condiții acordă ajutoare vizând a facilita introducerea de noi reglementări care puteau să asigure o protecție adevărată a mediului.

Dar consacrarea juridică deplină a acestui principiu s-a realizat prin modificările aduse textelor constitutive prin Actul Unic din 1986. Astfel, în noua sa redactare, art. 130.R al Tratatului UE stipulează că acțiunea Uniunii Europene în materie de mediu este fondată pe principiul poluatorul plătește.

Semnificațiile sale au fost interpretate în sensul că, din punct de vedere teoretic, emițătorul de substanțe poluante este cel care trebuie să suporte costul măsurilor corectoare reclamate de prejudiciile aduse mediului și survenite prin violarea regulilor existente. Astfel de costuri nu se pot repercuta decât în mod excepțional asupra colectivității, iar derogările nu pot fi acordate decât la nivel regional.

Nici o regulă de drept comunitar nu consideră însă emisiile în mediu drept poluare; din punct de vedere juridic există poluare numai atunci când limitele fixate de către legislatorul comunitar în reguli juridice privitoare la poluarea mediului sunt depășite.

Totodată, principiul poluatorul plătește nu comite nici un element care să oblige emițătorul să ia măsuri preventive în vederea reducerii cât mai mult a emisiilor. Astfel de obligații pot totuși să fie aferente principiului prevenirii, și el inserat în art. 130.R § 2 al Tratatului UE.

De altfel, nu trebuie uitat faptul că principiul poluatorul plătește constituie fundamentul politicii comunitare în domeniul mediului, dar nu o "exigență" în sensul art. 130.R § 2, a doua frază. Măsurile luate de celelalte politici comunitare nu trebuie deci să fie axate pe principiul respectiv. Legislatorul comunitar trebuie să considere în baza sa ca fiind prioritare problemele privind taxele și subvențiile; regula nu are nici o implicație majoră în privința răspunderii pentru prejudiciul ecologic, rolul determinant rămânând în acest domeniu dreptului național. În general, nici subvențiile comunitare din cadrul politicii regionale, nici cele naționale privind măsurile pentru protejarea mediului nu au fost până în prezent însoțite de obligații concrete.

Din punct de vedere economic, neaplicarea regulilor comunitare în materie de mediu echivalează cu subvenționarea operatorilor economici. Atât pentr motive juridice, cât și pentru motive economice, punerea în aplicare a măsurilor comunitare în domeniul mediului capătă deci o importanță deosebită.

5. Principiul integrării considerațiilor ecologice în toate politicile comunitare

În baza acestui principiu, strategiile și măsurile comunitare, indiferent de domeniul pe care îl vizează, trebuie să ia în considerare cerințele protecției mediului.

Acest principiu stipulează cerința ca orice activitate comunitară să țină seama de impactul pe care îl au asupra mediului măsurile individuale, iar protecția mediului trebuie să fie integrată în definirea și aplicarea altor politici comunitare.

Astfel, Actul Unic european, în capitolul privind mediul, a precizat că "exigențele în materia protecției mediului sunt o componentă a celorlalte politici ale Comunității", iar Tratatul UE a întărit necesitatea de a integra cerințele protecției mediului, de la stadiul de definire al altor politici comunitare și până la aplicarea lor.

Aplicarea unei asemenea cerințe a condus practic la modificarea obiectivelor CEE care nu erau privite până atunci decât din perspectiva economică.

Actualmente, "integrarea" reprezintă un obiectiv primordial al politicii comunitare, întrucât decurge dintr-o obligație stipulată în Tratatul constitutiv, deoarece reprezintă în sine un instrument de protecție a mediului și mai ales pentru că este un element-cheie al procesului de stabilire a modelelor de dezvoltare social-economică durabilă.

În prezent, patru sectoare apar ca prioritare din acest punct de vedere: agricultura, energia, politica regională și cooperarea pentru dezvoltare.

În ceea ce privește agricultura, accentul va trebui pus pe reformarea mecanismelor de ajutor financiar și restructurarea dezvoltării activității agricole într-o comcepție în care să nu se prejudicieze calitatea mediului.

Politica energetică trebuie reevaluată în ansamblul său din punctul de vedere al consecințelor asupra mediului, atât în ceea ce privește aspectele vizând conservarea resurselor energetice, cât și utilizarea rațională a energiei. Un sector important îl va reprezenta industria nucleară, Comunitatea având în acest sens un rol major, în special pentru a se surmonta clivajul instaurat între statele membre care au adoptat politici diferite în materie.

Referitor la politica regională, obiectivul constă în a încorpora aspectele ecologice în sistemele de ajutor comunitar; Comisia a adoptat deja instrucțiuni externe care să permită o mai bună evaluare ecologică a proiectelor și programelor finanțate de Comunitate. În sfârșit, se urmărește ca și cooperarea dintre Uniunea Europeană și țările în curs de dezvoltare să reflecte preocupările vizând ocrotirea mediului ambiant. Astfel, este din ce în ce mai evident că, în numeroase state din zonele defavorizate ale lumii, problemele dezvoltării constituie probleme ecologice și invers; se manifestă, totodată, probleme cu dimensiuni mondiale (precum despăduririle) pentru soluționarea cărora Uniunea poate juca un rol decisiv, mai ales în cadrul instituțional deja creat (Convenția de la Lomé, relațiile speciale dintre Uniunea Europeană și țările Americii Centrale și de Sud sau cu ASEAN etc.).

De exemplu, Convenția de la Lomé din 1990 privind relațiile dintre Comunitate și țările din Africa, Caraibe și Pacific include un capitol care ilustrează noua direcție urmată și stipulează că UE acordă sprijinul său în vederea ameliorării "condițiilor de viață ale populațiilor lor și de a le prezerva pe cele ale generațiilor viitoare".

6. Principiile formulate în jurisprudența Curții de Justiție a UE

Deciziile vizând problemele mediului au relevat o opoziție evidentă între principiul libertății circulației mărfurilor și proiectele de dezvoltare, pe de o parte, iar de cealaltă exigențele protecției mediului. Din această "concurență" permanentă exprimată și la nivelul hotărârilor Înaltei Instanțe Comunitare s-au formulat și afirmat o serie de reguli cu valoare de principiu, respectiv:

1.Protecția mediului exprimă un interes esențial și prioritar; chiar dacă fundamentul însuși al Tratatului constitutiv este constituit de către libera circulație a mărfurilor și organizarea liberei concurențe, acest principiu nu are un caracter absolut și își găsește limitele în obiectivele de interes general, printre care se numără și protecția mediului, considerată esențială și prioritară;

2.Libertatea statelor de a stabili norme proprii; protecția mediului, care constituie un obiectiv de interes general și esențial, este o normă superioară libertății de circulație, dacă nu există texte comunitare de uniformizare a legislațiilor naționale, ceea ce înseamnă că statele sunt libere să edicteze propriile norme;

3.Fundamentul juridic al directivelor comunitare în materie de mediu; art. 130.S din Tratatul constitutiv: nu se poate fonda o directivă pe art. 100.A al Tratatului care are ca finalitate eliminarea disparităților în privința concurenței și art. 130.S care are ca obiectiv protecția mediului.

Aceste principii au fost ilustrate mai ales în două domenii: cel al conflictului dintre dezvoltare ca interes superior și protecția mediului și cel al libertății statelor membre de a face mai severe în dreptul intern regulile comunitare. În privința practicii judiciare a Curții, "conflictul" dintre dezvoltare și protecția mediului a devenit (aproape) clasic. Contenciosul se declanșează printr-o plângere, provenită de la Comisie (și, în unele cazuri, chiar de la un stat) și se îndreaptă împotriva altui stat pentru abatere. Curtea trebuie atunci să stabilească un bilanț între avantajele dezvoltării și prejudiciile aduse mediului prin realizarea proiectului. Așa, de exemplu, în hotărârea din 28 februarie 1991 (CJCE, Comisia c/RFG c 57/89), Curtea a început prin a arăta că un stat nu poate reduce o zonă de protecție specială instituită în aplicarea unei directive comunitare, reamintind că interesele dezvoltării economice nu pot fi superioare obiectivului protecției naturii, dar a sfârșit decizând că, în definitiv, măsurile compensatorii, în raport cu activitatea economică, pot fi luate în considerație și, ținând seama de acestea, Curtea a respins recursul în nedefinire introdus de Comisie împotriva RFG.

Soluția a fost identică și în cazurile în care s-a pus problema unei reglementări naționale mai severe decât dispozițiile directivei comunitare.

Desigur, la prima vedere, situația ar putea părea paradoxală: cine se poate plânge de o protecție crescândă? Totuși, o reglementare națională mai severă adoptată în interiorul unei țări poate împiedica armonizare reglementărilor naționale, ceea ce ar putea avea drept efect crearea de situații de dezechilibru, contrare scopului însuși urmărit prin tratatele constitutive.

7. Proceduri specifice

Totodată, dreptul comunitar al mediului cunoaște o serie de proceduri specifice menite să contribuie la aplicarea și completarea semnificațiilor sale.

Este vorba de studiul de impact ecologic pentru proiectele care pot avea incidențe asupra mediului (în condițiile Directivei nr. 337/1985), studiile privind accesul publicului la informare (stabilite în Directiva 90/313) ș.a. De asemenea, a fost prevăzută crearea de corpuri de inspectori dotate cu puteri de control și se preconizează instituirea unei reguli speciale în materia răspunderii civile pentru prejudiciul ecologic.

8. Consacrarea dreptului uman fundamental la un mediu sănătos în dreptul comunitar

Tratatul de la Maastricht stipulează în art. F(2), printre altele, că "Uniunea respectă drepturile fundamentale ale omului, aşa cum sunt ele garantate de Convenţia Europeană privind salvgardarea dreptului omului şi libertăţilor fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, şi cum rezultă din tradiţiile constituţionale comune ale statelor membre, precum şi din principiile generale ale dreptului comunitar". Aşadar, în absenţa unei consacrări exprese şi directe a dreptului uman fundamental la mediu de calitate, temeiul acestuia trebuie căutat în cele trei domenii indicate de tratat.

8.1. Convenţia europeană privind drepturile omului şi protecţia mediului

Semnat în cadrul Consiliului Europei, documentul respectiv reprezintă o experienţă fără precedent în dreptul internaţional. Completată prin 10 protocoale adiţionale, Convenţia leagă în prezent practic toate statele bătrânului continent.

Ea instaurează un mecanism internaţional regional specific pentru protecţia dreptului omului. Astfel, în acest scop au fost instituite două organe jurisdicţionale: Comisia europeană a drepturilor omului ("Comisia") şi Curtea europeană a drepturilor omului ("Curtea"). Orice proces prezentat Curţii are la origine o cerere introdusă în faţa Comisiei de un stat sau o persoană fizică, o organizaţie neguvernamentală sau o entitate privată. Aceasta controlează legitimitatea cererii şi, dacă o reţine, stabileşte cheltuielile şi caută o rezolvare amiabilă. În caz de eşec, ea cere un raport în care se constată cheltuielile care reies din termenii Convenţiei. Raportul este transmis Comitetului miniştrilor Consiliului Europei, apoi Comisia sau statul contractant interesat, când al IX-lea Protocol va intra în vigoare, solicitantul – care a introdus cererea contra unui stat ce a ratificat acest text – vor putea sesiza Curtea în termen de trei luni. Comitetul miniştrilor decide dacă este sau nu o violare. Competenţa Curţii se întinde peste toate procesele care privesc interpretarea şi aplicarea Convenţiei. Această competenţă se exercită doar asupra statelor care au recunoscut-o ca obligatorie sau şi-au dat consimţământul la medierea Curţii într-o afacere determinată. Toate statele membre ale Consiliului Europei au acceptat jurisdicţia obligatorie a Curţii.

La momentul actual, nici Convenţia şi nici protocoalele adiţionale nu recunosc în mod expres dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos, în ciuda eforturilor făcute în acest sens. Această lacună se explică mai ales prin raţiuni de ordin istoric: la data adoptării documentului pericolele care ameninţau mediul erau aproape inexistente sau ignorate.

Totuşi, în faţa evoluţiei realităţilor, în cadrul jurisprudenţei drepturilor omului s-a ajuns la recunoaşterea indirectă, chiar dacă limitată, a dreptului la un mediu sănătos. Astfel, pe calea practicii judiciare, a fost luată în calcul dimensiunea mediului ca parte inseparabilă a protecţiei drepturilor umane fundamentale, iar, pe de altă parte, s-au admis limitări ale anumitor îndrituiri motivate din nevoia ocrotirii mediului.

De regulă, aspectele legate de mediu sunt avute în vedere când, "prin ricoşeu" ori în mod mijlocit, se constată violarea unui drept recunoscut şi garantat prin Convenţie sau protocoalele sale adiţionale. Aşadar, promovarea protecţiei

mediului apare în două ipostaze: a)când o acțiune asupra mediului încalcă și un drept garantat și b) când, pe aceeași cale, apar limitări ale unor drepturi garantate.

În acest context, drepturile în privința cărora reclamanții pot invoca o violare sau un fapt care ar aduce atingere în mod direct pot fi: dreptul la viață (art. 2 din Convenție), dreptul la integritate fizică (art. 3), dreptul la respectul vieții private și inviolabilitatea domiciliului (art. 8) și, respectiv, dreptul la respectul bunurilor și proprietății (prevăzut în art. 1 al Protocolului nr. 1 adițional la Convenție, adoptat la 20 noiembrie 1952).

8.1.1. Dreptul la viață și protecția mediului

Potrivit art. 2 din Convenție, "Dreptul oricărei persoane la viață este ocrotit prin lege. Moartea nu poate fi provocată în mod intenționat".

În acest context, Comisia a fost chemată să se pronunțe asupra dreptului la mediu în cadrul dreptului vieții în trei decizii: Dr.S.c./R.F.Germania, din 5 august 1960 (cererea nr. 715/60, decizie republicată), X și Yc/R.F.Germania, din 13 mai 1976 (cererea nr. 7407/76, Comisia eur. D.H., Decizii și rapoarte/D.R.) și Xc./Anglia din 12 iulie 1978 (cererea nr. 7154/75), D.R.).

În primul caz, solicitantul, medic de naționalitate germană, a atras atenția asupra pericolelor cauzate omului de: experimentele nucleare, instalarea de rampe de lansare pentru arme atomice sau tactice și deversarea în mare a deșeurilor atomice. Calculele au arătat că energia degajată prin explozii nucleare este de cinci ori mai mare decât energia rezultată din toate exploziile ce au avut loc în al II-lea război mondial.

Reclamantul a adăugat că, după opinia prof. Pauling (Premiul Nobel), 1.250.000 de copii au devenit sau vor deveni infirmi din cauza Cesiului 137 și carbonului 14, iar un milion de adulți mor de cancer. Stronțiul 90 care a pătruns în os este la originea leucemiei la 140.000 persoane. În total, aproape 2.530.000 persoane sunt condamnate la moarte ca urmare a experiențelor nucleare deja efectuate. Solicitantul a cerut să se interzică R.F.Germane să deverseze deșeurile atomice în Marea Nordului, să depoziteze pe teritoriul său materiale atomice, în mod general reînarmarea atomică este oprită. Aceste fapte atrag o violare a art. 2 paragraful 1 al Convenției și art. 5 paragraful 1.

Comisia a considerat că "nici cele spuse de reclamant, nici examinarea în amănunt nu au arătat o violare din parte Guvernului RFG în legătură cu drepturile sau libertățile garantate prin Convenție, în special dreptul la viață". S-a respins reclamația "ca nefondată" în sensul art. 27 §2 al Convenției. Acest articol prevede că se declară drept inadmisibilă orice cerere introdusă când devine "incompatibilă cu dispozițiile Convenției ca nefondată și abuzivă".

În a doua decizie de acest gen, reclamațiile vin din partea unei asociații de apărare a mediului, care poseda un hectar destinat conservării naturii. Aceasta se plângea de faptul că o parte dintr-o mlaștină învecinată cu satul lor de domiciliu este utilizată în scopuri militare. O asemenea utilizare contravenea art. 2 §1 al Convenției și art. 3 și 5. Comisia a relevat în temeiul art. 25 §1, al Convenției, că doar violarea unui drept/libertăți recunoscute de Convenție ar putea face obiectul unei cereri, prin urmare orice drept referitor la protecția naturii care nu figurează în Convenție nu poate fi obiectul unei cereri. Comisia a considerat cererea incompatibilă – ratio materiae – cu dispozițiile Convenției, în sensul art. 27, §2.

În sfârşit, într-o a treia speţă, o asociaţie care cuprinde părinţii copiilor care au suferit prejudicii grave sau au decedat în urma unor vaccinuri afirmă că autorităţile britanice au organizat campanii de vaccinare fără a informa părinţii despre riscurile pe care le au aceste vaccinuri, în aşa fel încât aceştia să decidă în cunoştinţă de cauză. Fiind vorba de violarea art.2 §1, asociaţia a cerut măsuri reparatorii. Comisia a decis că prima parte a art. 2 impune statului o obligaţie pe care trebuie să o respecte. Ideea este că "dreptul oricărei persoane la viaţă este protejat prin lege", deci statul trebuie să aibă grijă să nu cauzeze moartea "intenţionată" şi să ia măsurile necesare pentru protejarea vieţii. Totuşi, Comisia a admis că în cadrul campaniilor de vaccinare care au ca obiect protejarea sănătăţii şi eradicarea maladiilor infecţioase se poate produce un număr mic de accidente mortale, deci în acest caz nu se poate vorbi de o intenţie de a provoca moartea în sensul art. 2, §1, nici de faptul că statul nu a luat măsuri pentru protejarea vieţii. Comisia a apreciat natura "intenţiei" – scopul este evitarea riscurilor grave şi protejarea populaţiei contra maladiilor infecţioase – şi a examinat dacă "măsurile dorite" au fost luate. Campania de vaccinare a fost bine organizată, s-au luat măsuri adecvate pentru evitarea riscurilor. Numărul efectelor secundare înregistrate a fost infim, iar statul a pus la punct un sistem de control şi de supraveghere a programului de vaccinare şi imunizare. Comisia a estimat cererea ca nefondată, în sensul art. R7,§2.

Aceste trei decizii arată faptul că, cel puţin până în prezent, Comisia nu a admis că o atingere ar putea produce un prejudiciu mediului.

Totuşi, la 1 noiembrie 1992, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a adoptat Rezoluţia 987, referitoare la schimbările climatice, prin care statele membre ale CE sunt invitate să reexamineze dezvoltarea energiei nucleare prin prisma problemei deşeurilor şi a securităţii. Se apreciază că promovarea şi dezvoltarea energiei nucleare nu ţin seama de problemele legate de deşeuri şi de securitate. La data afirmării măsurilor de precauţie conform Declaraţiei de la Rio de Janeiro din 14 iunie 1992 asupra mediului şi dezvoltării, se considera că, în caz de riscuri grave sau ireversibile, absenţa certitudinii ştiinţifice absolute nu trebuie folosită ca pretext pentru întârzierea adoptărilor măsurilor efective ce vizează degradarea mediului (principiul) – va trebui regândită semnificaţia pe care o poate avea "dreptul la viaţă" pentru organismele Convenţiei. Cererile citate nu au fost admise în virtutea principiului *ratio materiae*. Deci, Comisia nu a făcut decât să interpreteze Convenţia. Ea ar fi putut totuşi – sau ar putea să o facă ulterior – să constate dacă cererile pun chestiuni complexe, să le declare acceptate şi să nu se pronunţe decât după o examinare profundă. În primele două cazuri, de pildă, putea să se pronunţe dacă, din punct de vedere al vieţii – nu din punct de vedere al proprietăţii – solicitanţii îşi pot asuma responsabilităţile conservării unui mediu, al cărui proprietar nu sunt din punct de vedere juridic.

Al treilea caz ridică următoarea problemă: ce poziţie să adopte Comisia, dacă statul nu a avut intenţia de a provoca moartea, dar a omis să ia măsuri necesare pentru protejarea vieţii? Dacă nu este vorba în mod expres de mediu, ce decizie se poate lua, de exemplu, în cazul unei reclamaţii de contaminare a sângelui? Reclamanţii care consideră că părţile contractante ale Convenţiei nu au luat măsurile necesare pentru protejarea vieţii ar putea să se considere victime reale sau potenţiale ale riscurilor tehnologice, invocând o violare a art.2, §1?

8.1.2. Dreptul la mediu şi tratamentele inumane şi degradante

Domeniul aplicării unor tratamente inumane şi degradante a constituit un alt prilej al intersectării problemei dreptului la un mediu sănătos cu problematica drepturilor omului acceptată de Convenţie. Astfel, conform art. 3 al convenţiei "nimeni nu poate fi supus la torturi nici la suferinţe sau tratamente inumane sau degradante".

Reclamanţii au învocat o violare a acestui articol, în două speţe asupra cărora Curtea a trebuit să se pronunţe.

În cadrul deciziei X şi Y/C RFG din 13 mai 1976 deja citate. Comisia, apreciind ca incompatibilă *ratione materiae* cu dispoziţiile Convenţiei în sensul art.27, paragraf 2, a considerat că nici un drept al protecţiei naturii nu figurează ca atare printre drepturile şi libertăţile garantate prin Convenţie, în special prin art.3 invocat de solicitanţi.

Un fapt surprinzător s-a produs 16 ani mai târziu, prin decizia Lopez Ostra din Spania. Comisia a admis temeiul acelei cereri în care se constată că acuzaţia bazată pe violarea art.3 are la bază aceleaşi fapte care reies din art.8 al Convenţiei. Reclamanta, domiciliată la Lorca (Mauriţia) afirmă că autorităţile spaniole au obligat-o să locuiască lângă un canal de scurgere, deci într-un loc atât de poluat care ar corespunde tratamentului degradant precizat în art.3 al Convenţiei. Mai multe tăbăcării instalate la Lorca au construit pe terenurile comunităţii o staţie de epurare a apelor şi deşeurilor, situată la 12 m de locuinţa reclamantei. Staţia de epurare şi-a început activitatea fără să se obţină permis, emanaţiile de gaz, mirosurile şi contaminarea produse de staţie au cauzat tulburări de sănătate şi prejudicii, încât Consiliul Municipal a evacuat locatarii pentru a-i muta temporar în altă parte. Staţia de epurare a apelor reziduale încărcate cu crom şi-a continuat activitatea. Guvernul a susţinut că staţia nu a mai provocat daune după oprirea parţială a activităţilor sale, dar reclamanta susţine că au existat în continuare tulburări de sănătate (alergii, dificultăţi respiratorii, dermatoze), degradarea mediului (aer greu de respirat, insectem, zgomot), degradarea vieţii (nu putea deschide fereastra, mirosuri persistente chiar în haine), stocarea produselor chimice dăunătoare în apropierea locuinţelor. Cererea solicitantei trebuia analizată amănunţit de Comisie şi înaintată apoi Curţii. Între timp, părţile au ajuns la o înţelegere, iar Comisia şi Curtea nu s-au pronunţat asupra problemei de fond, iar acest lucru e regretabil.

În alt caz, se porneşte de la faptul că art.5 al Convenţiei prevede că "orice persoană are dreptul la libertate şi siguranţă".

În deciziile precedente menţionate – Dr.S.C./R.F.G. , din 5 august 1960 şi X şi Yc/R.F.G. din 13 mai 1976 – reclamanţii invocau şi violarea art.5 al Convenţiei. Comisia a considerat, în cele două cazuri , plângerile nefondate, iar *ratione materiae,* conform dispoziţiilor documentului.

8.1.3. Perspective

Simplul fapt că problemele protecţiei mediului au putut fi luate în consideraţie prin mecanismele de aplicare a Convenţiei, deşi aceasta nu prevede nici o referire expresă la acest domeniu, arată necesitatea recunoaşterii directe şi garantării adecvate a dreptului la mediu în cadrul acestui important document european. Acest lucru se poate realiza mai ales în contextul în care s-a decis

actualizarea Convenției, în scopul adaptării ei la evoluțiile și cerințele vieții contemporane, mergându-se până la elaborarea și adoptarea unui text al acesteia.

Într-o asemenea perspectivă, se pot avea în vedere mai multe ipoteze. Înainte de toate, indiferent de formula ce se va adopta, ideea dominantă trebuie să fie aceea a orientării eforturilor în special spre prevenire și numai în ultima instanță să se apeleze la reparare, alături de promovarea complementară a măsurilor de conservare.

Tot așa, depășindu-se viziunea actuală restrictivă, "antropocentrică", s-ar impune recunoașterea calității de victimă potențială sau eventuală și, în consecință, beneficiar al unei protecții juridice adecvate mediului ca atare, independent de lezarea directă a interesului unei persoane fizice sau juridice.

În această privință se pot învedera mai multe soluții. Astfel, într-o primă situație, dacă Convenția europeană privind drepturile omului rămâne neschimbată (relevându-și și prin aceasta limitele!) s-ar putea apela la dezvoltarea procedurilor promovate în context european prin alte instrumente juridice, precum cele prevăzute de Convenția de la Berna din 19 septembrie 1979, relativă la conservarea vieții sălbatice și a mediului natural al Europei.

Dacă s-ar adopta pentru o soluție vizând adoptarea unui protocol adițional special privind problematica protecției mediului atunci ar deveni posibilă, pe lângă consacrarea expresă și garantarea corespunzătoare a dreptului uman fundamental la un mediu sănătos, și instituirea unor organisme specializate de control, de genul comitetelor științifice și consultative care ar putea fi chemate să dea avize obligatorii.

În sfârșit, cea de-a treia ipoteză, cea mai radicală (așa cum s-a propus printr-un raport din 20 septembrie 1990), are în vedere stabilirea unei carte și a unei convenții privind protecția mediului și dezvoltarea. Acest document ar urma să acopere toate aspectele protecției mediului la nivel european și ar consacra și garanta dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos și echilibrat din punct de vedere ecologic. Din perspectiva dezideratului realizării unei Europe unice, această soluție apare drept cea mai binevenită.

8.2. Dreptul la un mediu sănătos și echilibrat în "tradițiile constituționale comune" ale statelor membre ale U.E.

Dreptul fundamental al cetățenilor la un mediu sănătos și echilibrat este recunoscut și garantat diferit în legislația celor 15 state membre ale Uniunii Europene. În țările în care au fost adoptate constituții noi sau au fost revizuite cele existente după 1972, s-au inserat dispoziții privitoare la dreptul la mediu ori cel puțin la protecția mediului în general. Astfel, în această situație fie că s-a consacrat expres și direct un asemenea drept (art.66 din Constituția Portugaliei din 2 aprilie 1976: art.45 din Constituția Spaniei din 28 octombie 1978), fie pe cale indirectă, de consecință prin stipularea unei obligații a statului de a proteja mediul (art.24 din Constituția Greciei, din 9 iunie 1975). În statele în care în legea fundamentală anterior anului 1970 dispozițiile relative la dreptul fundamental la mediu ori la protecția acestuia sunt prezente în legislația ordinară în materie (Olanda, Franța) , rezultă din practica judiciară (Belgia) ori suntem în prezența unui "drept special" (cazul statelor scandinave).

Așadar, în privința tradițiilor juridice comune țărilor vest-europene dreptul la un mediu sănătos și echilibrat este general recunoscut și garantat.

8.3. Dreptul la un mediu sănătos şi principiile generale ale dreptului comunitar

Al treilea element de afirmare a dreptului la mediu în plan comunitar are o semnificaţie limitată. Este vorba, în primul rând, de principiul subsidiarităţii, care, în absenţa unor dispoziţii juridice comunitare, face aplicabile prevederile dreptului naţional.

Celelalte principii – prevenirii, poluatorul plăteşte, abordării globale etc. – au doar implicaţii incidentale şi de context general în materie.

8.4. Dreptul la un mediu sănătos în textele comunitare

Textele comunitare relative la protecţia mediului, chiar dacă nu consacră expres un asemenea drept, reglementează trei drepturi conexe care contribuie la precizarea şi afirmarea semnificaţiilor acestuia: dreptul la informaţia relativă la mediu, dreptul publicului de a participa la decizie şi dreptul de a dispune de măsuri pentru a remedia paguba ecologică ori pentru a contesta deciziile administrative.

Aşa, de exemplu, directivele privind poluarea apei şi a aerului conţin dispoziţii vizând dreptul publicului la informare. Obligaţia de a furniza informaţii este proclamată, de asemenea, în contextul evaluării obligatorii a impactului ecologic al proiectelor economico-sociale, conform Directivei 85/337.

Libertatea de acces la informaţia în materie de mediu este un drept complementar dreptului fundamental la dreptul adecvat. Într-adevăr, acesta din urmă implică participarea tuturor celor interesaşi şi deci informarea lor prealabilă asupra problemelor ecologice.

În plan comunitar, această libertate a fost recunoscută prin Directiva Consiliului nr. 90/313 din 7 iunie 1990 privind libertatea de acces la informaţie în materie de mediu (intrată în vigoare la 31 decembrie 1992). În baza sa, informaţia relativă la mediu deţinută de autorităţile publice trebuie să fie accesibilă oricărei presoane fizice sau juridice care o cere, fără ca aceasta să fie ţinută să justifice vreun interes în acest sens.

O procedură specială de apel este prevăzută în caz de refuz ori de absenţă a răspunsului la o cerere.

O serie de derogări sunt prevăzute pentru informaţiile legate de confidenţialitatea deliberărilor autorităţilor publice, relaţiile internaţionale şi apărării naţionale, securitatea publică, anchetele preliminare ori afacerile judiciare, secretul comercial, datele cu caracter personal, informaţiile a căror relevare ar avea o incidenţă vătămătoare pentru mediu ş.a. Statele membre trebuie, de asemenea, să furnizeze publicului informaţii generale asupra stării mediului, pe calea unor rapoarte juridice.

Autoritatea publică este obligată să răspundă celui interesat în cel mai scurt termen şi cel mai târziu la două luni de la adresarea cererii. Refuzul de a comunica informaţia trebuie să fie motivat.

Cel care estimează că cererea sa de informare a fost respinsă în mod abuziv, a fost neglijată ori că nu a primit un răspuns satisfăcător din partea autorităţilor publice poate introduce o acţiune judiciară ori administrativă împotriva deciziei, conform ordinii juridice naţionale în materie.

Directiva 90/313/CEE se aplică numai autorităţilor naţionale aparţinând statelor membre ale U.E.. Ea nu se aplică însă instituţiilor comunitare cum ar fi

Comisia sau Consiliul. Mai ales sub impactul criticilor "deficitului democratic" din interiorul structurilor U.E., Comisia Europeană a luat măsura de a furniza publicului în mod gratuit, pentru verificări şi contra unei taxe rezonabile, informaţiile de care dispune şi care sunt exceptate în mod obişnuit (Decizia nr.94/90/CEE).

Tot în direcţia unui acces mai larg la informaţiile referitoare la activităţile periculoase pentru mediu se înscrie şi propunerea, lansată în 1993, de DG XI a Comisiei Europene vizând instituirea unui inventar european al produselor chimice sub forma Registrului Emisiilor Poluante (REP).

Ideea generală promovată la nivel comunitar este aceea că informaţia este fundamantală pentru a crea şi controla sisteme valabile de gestiune a mediului. În prezent se dispune de trei mijloace pentru a informa şi asigura conştientizarea publicului: a cere statelor membre de a adresa în mod regulat Comisiei de rapoarte asupra aplicării diverselor reglementări; a cere Comisiei să raporteze Consiliului şi Parlamentului asupra aplicării acestora în statele membre; a cere ca publicul să primească anumite informaţii şi să aibă posibilitatea de a se exprima în cadrul procedurii legislative.

O serie de directive destinate controlului riscurilor pe care le reprezintă produsele chimice prescriu obligaţia de a furniza publicului o informaţie detaliată în acest sens. Astfel, directivele din 1967 şi 1979 privind clasificarea, etichetajul şi notificarea noilor produse chimice stabilesc reguli specifice de informare a consumatorului care trebuie să cunoască numele substanţelor chimice şi ale preparatelor periculoase, precum şi riscurile şi măsurile de securitate adecvate. În 1982, directiva Seveso, destinată controlului riscurilor de accidente grave în instalaţiile industriale, a definit reguli detaliate de informare şi consultare a publicului, în scopul de a-l informa asupra riscurilor posibile şi comportamentului de adoptat în caz de accidente grave.

Potrivit politicii Comisiei în materie de informare a publicului, directivele privind utilizarea în spaţiu special şi diseminarea voluntară de organisme modificate genetic prevăd o listă de informaţii referitoare la caracteristicile şi riscurile pe care acestea le prezintă.

Aceste liste trebuie puse la dispoziţia publicului. Totodată, statele membre pot cere publicului să participe la luarea deciziilor, în funcţie de care acordă ori se refuză diseminarea.

CAPITOLUL IV
CONȚINUTUL DREPTULUI COMUNITAR AL MEDIULUI

În cadrul Uniunii Europene au fost adoptate până în prezent cca 300 de documente care privesc mediul. Multe dintre acestea au un pronunțat caracter tehnic, iar altele se referă mai ales la acțiuni comunitare generale.

Specificul reglemetărilor comunitare în domeniul mediului decurge din însăşi natura instituțiilor europene, care au ca ultim obiectiv integrarea cât mai deplină a statelor continentului. După cum este cunoscut, ansamblul teritoriului țărilor membre este tratat ca atare, adică precum un spațiu comunitar care ignora frontierele şi pentru care au fost adoptate reguli generale privind toate activitățile de un anumit tip (de exemplu, cele referitoare la stabilimentele periculoase sau cele vizând studiile de impact), dar reglementarea sectorială rămâne predominantă (precum cea privind apa, produsele chimice, deşeurile toxice şi periculoase). Politica şi concepția comunitară în domeniul mediului au cunoscut o evoluție strâns legată de dinamica relațiilor social-economice şi ecologice ale acestei zone a continentului nostru.

Într-adevăr, dacă voința de prevenire a fost considerată întotdeauna prioritară (aşa cum afirmă şi programele de acțiune), Comunitatea a acordat întâietate acțiunii curative şi reparatorii, lupta contra poluărilor a dominat, într-o primă etapă, dreptul mediului, alături de abordarea sectorială prin reglementarea protecției diferiților factori de mediu. Ulterior (spre sfârşitul anilor '80) accentul
s-a deplasat spre prevenirea şi aspectele globale ale protecției mediului.

Secțiunea I: Caracteristicile reglementărilor comunitare privind mediul

1. Reglementările sectoriale şi abordarea reparatorie

Prima etapă a acțiunii politico-juridice comunitare în domeniul mediului s-a axat, mai ales, pe adoptarea unor reglementări sectoriale vizând ocrotirea anumitor factori de mediu şi activități de reparare.

Ca atare, reglementările au urmărit limitarea prezenței anumitor substanțe poluante în diverse materii, prin stabilirea conținutului şi concentrațiilor maxime ale acestora. Astfel, de exemplu, s-au precizat limitele admise ale conținutului aerului în plumb, oxid de plumb[1], oxid de sulf[2]. Mediul nu era considerat ca un ansamblu ecologic complex, ci era mai degrabă protejat în temeiul funcțiilor sale ecologice sau chiar economice. Aşa, de pildă, în domeniul protecției apei, se distingeau apele pentru scăldat[3], cele apte pentru viața peştilor[4], apele care pot fi utilizate pentru consum uman[5] , cele care servesc drept receptor resturilor de ape uzate[6].

---

[1] Directiva Consiliului 82/894 din 3 decembrie 1982, L.378 din 31 decembrie 1982 oxid de azot; Directiva Consiliului 85/203 din 7 martie 1985 privind normele de calitate a aerului pentru bioxidul de azot, JOCE, L.372 din 31 decembrie 1985, p.36.

[2] Directiva Consiliului 80/779 din 15 iulie 1980, privind valorile limită şi valorile orientative de calitate atmosferică pentru anhidrida sulfuroasă şi particulele în suspensie, JOCE, L.229 din 30 decembrie 1980, p.30.

[3] Directiva Consiliului 76/160 din 8 decembrie 1975 privind normele de calitate a apelor pentru baie, JOCE, L.31 din 5 februarie 1976, p.1.

Funcția determină natura și gradul de protecție de care beneficiază factorul de mediu în cauză. Aceasta explică, de exemplu, pentru ce, la aceeași parametri prevăzuți în diferitele directive, le sunt afectate concentrații maximale admisibile diferite. Așa cum rezultă din analiza reglementărilor sectoriale (asupra factorilor de mediu și surselor de poluare), acestea se fondează pe două abordări:

a) emisiile de substanțe sunt limitate, fie interzise (resturile de substanțe incluse pe lista neagră sunt interzise în apele subterane). Aceste restricții sunt stabilite în funcție de cunoștințele și stadiul tehnicilor, ținându-se cont, totodată, de disponibilitatea materială a acestor tehnici și practibilitatea lor economică și financiară. Orientarea și fixarea acestor valori se face conform principiului celor mai bune tehnici disponibile. Uniunea fixează valorile limită de emisie, pe care statele membre sunt ținute a le comunica ca norme minimale. Ele trebuie să le fixeze apoi în propriile legislații apoi în autorizările de funcționare a instalațiilor industriale; acestea pot fi mai severe decât valorile comunitare;

b) pe de altă parte, reglementările pot să poarte asupra calității factorilor de mediu și în special asupra conținutului în substanțe poluante.Acestea sunt obiectivele de calitate din vocabularul comunitar sau poartă alte denumiri pe plan intern (de exemplu, în RFG sunt numite norme de imisiune).

Unele directive adoptă dubla abordare, altele acordă întâietate uneia sau alteia.

În domeniul apei a apărut chiar o opoziție între cele două abordări, din moment ce directivele reglementând resturile de substanțe periculoase în apă solicită ca statele membre să opteze pentru una ori alta dintre abordări. Acest antagonism nu există în materie de luptă împotriva poluării aerului. De menționat că tendințele unei abordări mixte în materia protecției apei sunt tot mai prezente, iar concepția inițială a Uniunii Europene îmbină cele două abordări, mai degrabă decât a le opune.

În sfârșit, dar nu în ultimul rând, se cuvine subliniată tendința unei abordări globale în cadrul reglementărilor comunitare, datorită mai ales transferului de poluare de la un mediu la altul și caracterului unitar al naturii. Deși încă în stadiul de început, această preocupare s-a manifestat prin tendința de a se urmări și stabili un regim juridic pentru anumite substanțe în toate mediile unde acestea pot interveni și a evita un transfer. Până acum aceste reglementări multi-medii sunt destul de rare, ele reclamă cunoștințe și mijloace mult mai importante decât reglementările tradiționale.directiva asupra azbestului constituie un exemplu evident.

2. Reglementarea transversală

O primă mare serie de reglementări juridice comunitare în materie de mediu privește așa-numitele probleme "transversale", care se întâlnesc, sub o formă sau alta, în toate domeniile sectoriale, respectiv o serie de proceduri și/sau tehnici de prevenire și combatere a poluării: studiul de impact ecologic, controlul riscului de accidente cu

---

[4] Directiva Consiliului 78/658 din 18 iulie 1978, privind calitatea apelor dulci având nevoie de a fi protejate ori ameliorate pentru a fi apte vieţuirii peştilor, JOCE; L.222 din 14 august 1978, p.1.

[5] Directiva Consiliului 80/778 din 15 iulie 1980, relativ la calitatea apelor destinate consumului uman, JOCE, L.229 din 29 august 1980, p.11.

[6] Directiva Consiliului 76/464 din 4 mai 1976, privind poluarea cauzată prin unele substanțe periculoase deversate în mediul acvatic al comunității, JOCE, L.129 din 18 mai 1976, p.23.

consecinţe importante pentru mediu, ori de asigurare a unei decizii conforme: accesul la informaţii, participarea publicului etc.

2.1. Evaluarea impactului asupra mediului

Problema cerinţei evaluării impactului asupra mediului a activităţilor economice şi sociale în vederea eliminării sau limitării consecinţelor negative a făcut obiectul Directivei nr. 85/337/CEE, amendată prin Directiva 97/11/CE. Obiectul reglementărilor este acela de a asigura realizarea unei evaluări obligatoriii a efectelor asupra mediului pe care le pot produce proiectele publice şi private, anterior autorizării lor administrative. Directiva utilizează pentru *determinarea* proiectelor supuse evaluării impactului ecologic criteriul listei pozitive, cu unele amendamente. Astfel, pentru proiectele prevăzute în anexa I (în număr de 9 categorii) întocmirea studiului de impact este obligatorie, iar pentru cele prevăzute în anexa II (13 categorii) numai dacă sunt îndeplinite criteriile prevăzute de statele membre în funcţie de natura, mărimea şi localizarea acestora, care ar putea să genereze consecinţe ecologice importante. În unele cazuri speciale, ca, de exemplu, proiectele destinate unor scopuri de apărare naţională, prevederile Directivei nu se aplică. Solicitantului autorizaţiei îi sunt cerute următoarele informaţii: natura, mărimea şi localizarea proiectului, măsurile propuse pentru reducerea impactului negativ şi, dacă este posibil, prezentarea măsurilor de remediere, alternative, un raport succint cu privire la evaluarea impactului de mediu. Cererile de aprobare administrativ-ecologică şi alte informaţii de mediu relevante trebuie să fie disponibile pentru public; totodată, celor interesaţi trebuie să li se permită exprimarea opiniei înainte de demararea proiectului. După adoptarea deciziei privind proiectul, conţinutul şi alte elemente legate de acesta vor fi puse la dispoziţia publicului. În funcţie de dispoziţiile legislaţiilor naţionale pot fi introduse exigenţe referitoare la confidenţialitatea comercială şi drepturile de proprietate intelectuală. Ca perspectivă apropiată, în structurile comunitare se discută elementele unei Directive-cadru privind politicile, planurile şi programele vizând infrastructura specifică tuturor tipurilor de transport sau de amenajare teritorială şi care să facă obiectul evaluării impactului asupra mediului.

2.2. Gestionarea riscurilor majore

Activităţile economico-sociale prezintă deci, din ce în ce mai mult, un risc important pentru mediu, iar o parte dintre acestea chiar un risc major. În urma unor experienţe grave (Seveso, Bhopal ş.a.) reglementarea comunitară a reacţionat prin adoptarea unor texte adecvate în materie. Primul în timp este Directiva nr. 82/501/CEE (supranumită Directiva Seveso), înlocuită ulterior prin Directiva 96/82/CE (care intră în vigoare în 1999). Scopul acesteia îl constituie indentificarea şi controlul riscului accidentelor majore provenite de la instalaţiile industriale, în vederea prevenirii şi gestionării lor în condiţii de siguranţă. În acest sens, întreprinzătorii care folosesc în anumite cantităţi substanţele periculoase specificate în Anexa 1, ori desfăşoară activităţi care sunt calificate ca potenţial producătoare a unui accident major periculos trebuie să adopte o serie de măsuri speciale. Astfel, în vederea creşterii siguranţei şi reducerii riscului cauzat de erori umane, operatorii instalaţiilor în cauză trebuie să promoveze o politică de prevenire a accidentelor majore şi un sistem de management al siguranţei, atât pentru personalul direct implicat în derularea proceselor tehnologice, cât şi pentru populaţia din împrejurimi. Operatorul trebuie să întocmească un raport privind aspectele de siguranţă, cât şi un plan de intervenţie în caz de urgenţă. Dacă unele din instalaţiile prevăzute în

Directivă se află situate una în apropierea altora, operatorii în cauză trebuie să coopereze în privința avertizării asupra riscurilor și în prevenirea efectului de domino (cum ar fi extinderea efectelor unui accident de la o instalație la altele).

Directiva stabilește, de asemenea, exigența ca autoritățile naționale competente să stabilească un plan de urgență extern pentru eventualitatea producerii unui accident major periculos cu efecte transfrontiere. În acest sens devine necesară o cooperare între țările vecine pentru a preveni și a face față efectelor accidentelor majore.

2.3. Accesul la informațiile de mediu

Pentru a reglementa modul în care informațiile despre calitatea mediului deținute de către organismele publice să fie puse la dispoziție celor interesați a fost adoptată Directiva 90/313/CEE. Potrivit documentului, informațiile relative la mediu trebuie să fie puse, la cerere, la dispoziția oricărei persoane fizice sau persoane juridice, fără o justificare. O cerere privind obținerea de astfel de informații poate fi respinsă numai în condiții bine precizate (confidențialitate, siguranță publică, apărare națională ș.a.), iar orice refuz trebuie motivat și poate face obiectul unui recurs judiciar sau administrativ.

Informarea publicului în caz de urgență radiologică a făcut obiectul Directivei 89/618/EUROATOM, care a stabilit un sistem de informare a populației astfel încât aceasta să fie capabilă să adopte un comportament adecvat în situații critice. Se face distincție între două tipuri de informații care trebuie difuzate: în condiții normale informațiile despre comportamentul de răspuns în situații critice de urgență trebuie difuzate prin intermediul stabilirii unui plan de urgență; în condiții de urgență informația trebuie furnizată imediat populației afectate.

2.4. Prevenirea și controlul integrat al poluării

Noua viziune, integratoare, asupra abordării protecției mediului s-a exprimat, din punct de vedere juridic, prin Directiva 96/61/CE privind prevenirea și controlul integrat al poluării. Obiectivul acestei reglementări novatoare îl constituie realizarea unui control și a unei prevenții integrate a poluării, pornind de la necesitatea protejării mediului ca întreg, pe calea adoptării unor măsuri preventive vizând toți factorii de mediu – în principal apa, aerul, solul – și luarea în considerare a transferurilor și interdependențelor existente între aceștia. Ca principii generale, exprimate sub forma unor obligații fundamentale pe care operatorii (titularii) activităților trebuie să le respecte, directiva stabilește: luarea tuturor măsurilor preventive contra poluării, în special prin folosirea celor mai bune tehnologii disponibile (BAT), inexistența unei poluări semnificative, evitarea producerii de deșeuri și, dacă nu este posibil, promovarea unui sistem adecvat de recuperare și eliminare a deșeurilor, folosirea eficientă a energiei, luarea măsurilor necesare pentru prevenirea accidentelor și de limitare a eventualelor lor consecințe ecologice, adoptarea de măsuri de remediere în cazul renunțării definitive la o activitate.

Abordarea integrată a prevenirii și controlului poluării vizează un număr mare de activități, stabilite în Anexa nr. 1 a Directivei 96/61/CE. Se instituie obligativitatea obținerii autorizării administrative pentru operarea cu instalații ce pot degaja emisii de orice natură în aer, apă, sol, precum și pentru managementul deșeurilor. În cazul în care există o procedură de cooperare între autoritățile competente din diverse sectoare, există posibilitatea obținerii unor autorizații multiple.

Autorizațiile trebuie să cuprindă, în special, limitele de emisii bazate pe BAT, luându-se în considerare și eventualitatea transferului de poluare dintr-un mediu în

altul şi măsurile de monitorizare adecvate. În cazurile în care condiţiile de operare se modifică substanţial, operatorul trebuie să solicite şi să obţină o nouă autorizaţie. Obligaţiile şi condiţiile de operare sunt reexaminate periodic şi, dacă se consideră necesar, se face reactualizarea acestora de către autorităţile competente. În sfârşit, operatorul este ţinut să faciliteze desfăşurarea operaţiunilor de inspectare şi control.

Prevederile Directivei 96/61/CE se aplică instalaţiilor noi de la 1 octombrie 1999, iar în privinţa celor existente se acordă o perioadă de tranziţie până în anul 2007. Potrivit art. 18 al Reglementării, valorile limită ale emisiilor de substanţe poluante sunt cele stabilite în Anexa nr. III, care instituie niveluri comune pentru toate statele membre ale CE.

2.5. Ecomanagementul şi sistemul de audit (EMSA)

În vederea stimulării preocupărilor de protecţie a mediului în rândul agenţilor economici poluanţi, Regulamentul nr. 1836/93/CEE instituie ecomanagementul voluntar şi schema de audit pentru unităţile din cadrul activităţilor industriale.

Documentul şi schema pe care o prevede cere părţilor implicate să stabilească şi să implementeze politici, programe şi sisteme de management, să instituie efectuarea auditului în zonele în cauză şi să furnizeze opiniei publice rapoarte asupra performanţei privind protecţia mediului.

Aceste cerinţe se aplică fabricilor, zonelor industriei energetice şi celei de reciclare şi se pot extinde, pe cale experimentală, şi în alte zone.

În orice caz, participanţii trebuie să urmărească drept etape obligatorii:

a) adoptarea unei politici de mediu având ca priorităţi conformitatea cu reglementările juridice, îmbunătăţirea continuă a performanţei privind mediul şi reducerea impactului asupra acestuia;

b) realizarea unui ecoaudit al zonei;

c) introducerea unui program de mediu şi a unui sistem de management al mediului;

d) executarea unui audit de mediu într-un ciclu de maximum trei ani;

e) pregătirea unei declaraţii publice privind mediul, care să includă referiri la impactul asupra mediului, cu detalii particulare ale zonelor respective ;

f) efectuarea unei verificări independente a declaraţiei de mediu, cu ajutorul unor inspectori independenţi, acreditaţi în cadrul sistemului naţional de acreditare.

Sistemele naţionale sau internaţionale de ecomanagement şi schemele de audit, altele decât EMSA, pot fi considerate ca echivalente dacă se regăsesc în Jurnalul Oficial al Comunităţii Europene.

2.6. Raportarea implementării directivelor privind mediul

Controlul aplicării directivelor şi coordonarea aplicării reglementărilor comunitare implică o raportare a statelor membre UE către Comisie a anumitor date şi informaţii, stabilite prin actele normative respective. În acest sens şi tot în contextul unei viziuni generale, integratoare, Directiva 91/962/CEE privind standardizarea şi raţionalizarea rapoartelor relative la aplicarea anumitor directive privind mediul urmăreşte să sistematizeze, pe baze sectoriale, cerinţele pentru statele membre de a transmite Comisiei Europene informaţia impusă de anumite directive în domeniu. Astfel, rapoartele în cauză trebuie transmise din trei în trei ani, cu un ciclu corespunzător pentru fiecare sector.

De la această regulă excepţie face Directiva 76/180/CEE referitoare la apele pentru scăldat în privinţa cărora se solicită, în continuare, rapoarte anuale.

Secțiunea a II-a: Protecția Naturii

1. Protecția diversității biologice și conservarea naturii

Cele 15 state membre ale Uniunii Europene acoperă cea mai mare parte a Europei occidentale, iar diversitatea climatului, solurilor și activităților umane a creat și o diversitate a mediilor naturale și seminaturale unde trăiește o multitudine de specii. Astfel, spațiul comunitar cuprinde mii de tipuri de habitate naturale care adăpostesc 150 de specii de mamifere, 520 specii de păsări, 180 specii de reptile și amfibii, 150 specii de pești, 10.000 specii de plante și circa 100.000 specii de nevertebrate, adică un patrimoniu natural impresionant. În ciuda progreselor din domeniul protecției naturii, populațiile a numeroase specii nu au încetat să scadă, iar habitatele naturale să se deterioreze.

Deși este un "sector" în care CEE, și ulterior UE, s-au implicat mai puțin, totuși reglementările comunitare în materie nu lipsesc. Acestea au fost adoptate mai ales în aplicarea unor obligații rezultate din aderarea Comunității la diferite tratate internaționale în domeniu.

Astfel, introdusă în dreptul comunitar prin Regulamentul nr. 326/832/EC din 2 decembrie 1982, Convenția asupra comerțului internațional cu specii ale faunei și florei amenințate cu dispariția (CITES) a necesitat mai multe directive și regulamente de aplicare[7]. De altfel, potrivit unor estimări recente, comerțul internațional cu animale sălbatice se cifrează la circa 50 bilioane dolari USA pe an, fără a include lemnul și peștele. În privința acestei "piețe periculoase", care include și specii rare sau pe cale de dispariție, Uniunea Europeană importă circa o treime, în condițiile în care exploatarea nedurabilă a speciilor este, după distrugerea habitatului, a doua cauză a sărăcirii biodiversității.

La 1 iunie 1997, Regulamentul 3626/82/EC a fost înlocuit cu Regulamentul 338/96/EC care a crescut numărul speciilor protejate. Pentru adaptarea la noile circumstanțe rezultate prin instaurarea Pieței Unice și înlăturarea controalelor vamale interne, documentul instituie măsuri mai stricte la granițele externe ale UE și stabilește măsuri de îmbunătățire a implementării, cum ar fi sporirea sancțiunilor pentru nerespectarea reglementărilor și introducerea de politici privind comerțul cu specii sălbatice.

Totodată, au fost instituite numeroase măsuri pentru protejarea și conservarea anumitor specii. Așa, de exemplu, prin Regulamentul 384/81 din 20 ianuarie 1981 s-a interzis importarea și vânzarea de produse provenind din cetacee (balene și alte mamifere marine) în aplicarea Convenției internaționale pentru reglementarea vânătorii balenelor[8]; la rândul său, Directiva nr. 83/129 din 28 martie 1983 privește importul în statele membre de blănuri de pui de focă și produse derivate[9] pentru a face așa încât blănurile și obiectele confecționate din ele să nu fie importate în scopuri comerciale pe teritoriul lor. Directiva nu se aplică în privința produselor rezultate din vânătoarea tradițională a populațiilor indigene.

Directiva 79/409 din 2 aprilie 1979 a CE relativă la conservarea păsărilor sălbatice privește toate speciile de păsări care trăiesc în natură pe teritoriul țărilor

[7] JOCE no L.384/31 decembrie 1982.
[8] JOCE no L.39/12 februarie 1981.
[9] JOCE no L.19/9 aprilie 1983.

membre, precum şi cuiburile, ouăle şi habitatele lor[10]. Pentru menţinerea ori adaptarea nivelurilor populaţiilor la exigenţele ecologice, ştiinţifice şi culturale, se pot lua orice măsuri considerate necesare, ţinându-se seama de factorii economici şi recreativi. Este utilizat sistemul listei, iar la gama de măsuri prevăzute de Consiliul internaţional în materie se adaugă cerinţa unei diversităţi suficiente şi a unui habitat, în special prin stabilirea zonei protejate.

În privinţa primului element, speciile înscrise în anexa I (circa 150) trebuie să facă obiectul unor măsuri speciale de conservare, mai ales în ceea ce priveşte habitatele care sunt considerate zone de protecţie specială. Acelaşi tratament se cuvine a fi aplicat păsărilor migratoare care nu sunt cuprinse în această anexă.

Statele membre sunt ţinute să acorde o atenţie particulară protecţiei zonelor umede de importanţă internaţională vizate de Convenţia de la Ramsar.

Documentul interzice, de asemenea, vânzarea, transportul, deţinerea în vederea vânzării ori oferirea în acest scop de păsări vii ori moarte sau produse obţinute din acestea, uşor identificabile. Cea de a doua anexă cuprinde două părţi. Prima indică speciile care pot fi vânate în zonele geografice de aplicare a directivei, iar secunda cuprinde speciile care pot face obiectul acestei operaţiuni numai în statele menţionate. În sfârşit, cea de a treia anexă enumeră speciile de păsări pentru care vânzarea, transportul, deţinerea şi oferirea spre vânzare sunt autorizate sau pot fi autorizate cu condiţia ca păsările să fie ucise, capturate sau dobândite în condiţii legale.

Conform Regulamentului 338/96/EC de la 1 iunie 1997 s-au introdus importante restricţii în privinţa exploatării speciilor de plante şi animale pe cale de dispariţie. Documentul priveşte 27.000 de specii şi se aplică inclusiv produselor rezultate din prelucrarea acestora; trei la sută dintre ele sunt interzise complet importului, iar pentru restul este stabiliă o cotă redusă şi cerinţa unui permis special pentru fiecare import.

Convenţia europeană privind protecţia animalelor în transport internaţional, din 13 decembrie 1968 a fost asimilată la nivel comunitar prin Directiva nr. 77/489 din 18 iulie 1977, care cuprinde dispoziţii practic identice[11].

O altă categorie de documente comunitare care au efect direct asupra protecţiei faunei şi florei sălbatice sunt cele referitoare la măsurile antipoluare, precum directivele vizând poluarea mediului acvatic prin substanţe periculoase.

Normele astfel edictate pot indica expres că obiectivul lor este ocrotirea naturii; de pildă, Directiva 78/659 din 18 iulie 1978 priveşte "calitatea apelor dulci care au nevoie să fie protejate ori ameliorarea pentru a fi apte pentru viaţa peştilor"[12]. Documentul stabileşte norme de calitate pentru două categorii de ape: a) apele pentru salmonide (somon, păstrăvi, lipan) şi b) apele pentru cuprinide (cele în care trăiesc, de exemplu crapul, ştiuca, bibanul, anghila), iar controlul prin eşalonaj este obligatoriu. Apele de frontieră sunt controlate şi testate prin consultări între statele riverane.

O directivă similară reglementează calitatea apelor conchilicole[13]. În acelaşi context, alte măsuri antipoluare, de protecţie şi conservare a unor factori de mediu vizează ocrotirea vegetaţiei şi animalelor. Astfel, Directiva nr. 92/43/CEE privind

[10] JOCE no L.103/27 aprilie 1979.
[11] JOCE no L.200/8 august 1977.
[12] JOCE no L.222/14 august 1978.
[13] Directiva nr. 79/923 din 30 octombrie 1979, în JOCE no L.281/10 noiembrie 1979.

conservarea habitatelor naturale ale faunei şi florei sălbatice vizează în mod special protejarea biodiversităţii prin conservarea habitatelor naturale[14]. Directiva are ca scop stabilirea unei "stări de conservare favorabile" pentru tipurile de habitat şi speciile de interes pentru UE. Aceasta este definită în raport cu o serie de factori precum: dinamica populaţiilor speciilor, tendinţele în cadrul natural al speciilor şi habitatelor, păstrându-se aria şi proporţia habitatului în cadrul statelor membre. Documentul reclamă stabilirea unei reţele ecologice europene coerente de zone de conservare speciale denumite "Nature 2000". Fiecare stat membru al UE trebuie să contribuie la realizarea proiectului, proporţional cu prezenţa pe teritoriul său a tipurilor de habitat natural şi a habitatelor de specii menţionate în anexa directivei. Toate ariile protejate în cadrul Directivei 79/406/EEC sunt, de asemenea, incluse în reţeaua "Nature 2000".

Referitor la ariile protejate, deşi rolul precumpănitor revine reglementărilor naţionale, totuşi, şi la nivel comunitar au fost adoptate unele documente pertinente. Aşa, de pildă, Directiva 92/43/EEC asupra protejării habitatelor naturale stabileşte obligativitatea efectuării studiilor de impact ecologic oricăror proiecte întreprinse în zonele speciale de conservare; după 1985, un regulament comunitar vizând ameliorarea eficacităţii agriculturii permite statelor membre de a furniza o asistenţă financiară agricultorilor în zonele desemnate ca "sensibile din punct de vedere ecologic", cu condiţia de a practica metode agricole compatibile cu protecţia mediului natural.

Alte reglementări comunitare în materie sunt: Regulamentul 90/3943/EEC privind protecţia Antarcticii, care implementează cerinţele de inspecţie şi observare aferente Convenţiei privind conservarea resurselor vii din apele maritime ale Antarcticii (mai precis art. XXIV al documentului) şi Regulamentul 3254/91/EEC menit să asigure conservarea unor specii de animale sălbatice prin interzicerea capcanelor de picior şi limitarea importurilor de piei şi produse aferente.

2. Protejarea pădurilor

Două acte normative comunitare se referă direct la protejarea pădurilor împotriva poluării atmosferice şi, respectiv, faţă de efectele distrugătoare ale incendiilor.

Astfel, Regulamentul 3528/86/EEC instituie o schemă de protejare a pădurilor împotriva poluării atmosferice, prevede măsuri de sprijinire a statelor membre în stabilirea unui inventar periodic al pagubelor aduse pe această cale fondului forestier şi a unei reţele de puncte de observaţie. Documentul a contribuit la dezvoltarea proiectelor pilot şi a experimentelor de teren destinate unei mai bune înţelegeri a efectelor poluării atmosferice asupra pădurilor, la îmbunătăţirea metodelor de observare şi de măsurare a pagubelor şi a stabilit metode de regenerare a pădurilor distruse.

La rândul său, Regulamentul 2158/92/EEC urmăreşte să ofere o protecţie sporită pădurilor prin reducerea numărului cazurilor de incendii şi a zonelor distruse de acestea. Se instituie o schemă de prevenire şi combatere a incendiilor, amplificând astfel eforturile în vederea menţinerii ecosistemului pădurilor şi dezvoltării funcţiilor pe care pădurea le îndeplineşte în beneficiul zonelor rurale.

[14] JOCE no L.206/12 iulie 1992.

3. Problema brevetării biotehnologiilor

Biotehnologiile acoperă astăzi o gamă din ce în ce mai largă de tehnici şi procedee precum fuziunea celulară, tehnologia AND, biocataliza ş.a., care permit crearea de noi produse şi punerea la punct de procedee de înaltă competitivitate într-un mare număr de sectoare agricole şi industriale ori în domeniul sănătăţii. SUA au realizat deja o cifră de afaceri de peste 8 miliarde de dolari în 1992 şi se estimează că veniturile industriei biotehnologiilor vor creşte în medie cu 40% pe an, pentru a atinge 52 miliarde în anul 2000. În Japonia, importanţa acestei industrii se ridică la 3,8 miliarde de dolari anual şi va trebui să atingă 35 miliarde de dolari la sfârşitul secolului. De asemenea, în ţările Uniunii Europene s.-a ajuns la 3,8 miliarde de dolari.

Numai că, în pofida unor asemenea evoluţii, regimul juridic al protecţiei acestor invenţii diferă foarte mult în privinţa statelor occidentale. Mai mult, diferenţele riscă să se accentueze pe măsură ce la nivel naţional se vor adopta noi legi şi practici administrative.

Astfel, în timp ce în SUA şi în Japonia există reglementări foarte riguroase pentru protecţia descoperirilor în domeniu, în alte ţări vestice precum: Germania, Olanda sau Italia acestea sunt aproape inexistente.

Şi aceasta în condiţiile în care laboratoarele de cercetare înmagazinează astăzi aceste specii denumite "transgenetice" care au fost manipulate genetic într-un scop medical, agronomic ori industrial.

Care ar trebui să fie protecţia juridică acordată acestor fiinţe vii care pot avea efecte economice importante? Pot ele să fie asimilate unui dispozitiv tehnic inventat şi, deci, brevetabil? Li se poate conferi un statut particular precum cel instaurat prin Convenţia din 1961, care protejează producerea de noi varietăţi vegetale, printr-un "certificat de obţinere în monopol restrâns?". Într-un cuvânt, trebuie să protejăm invenţiile biotehnologice şi, dacă da, cum?

În prezent nici dreptul naţional şi nici cel internaţional în materia brevetelor nu cuprind interdicţii ori excluderi vizând brevetabilitatea "materiei vii".

Desigur, operează şi aici limitele generale pentru orice brevet de invenţii a cărui publicare ori aplicare nu trebuie să contravină ordinii publice şi bunelor moravuri.

O mare problemă intervine însă cel puţin din punct de vedere etic: cea a legăturii biotehnologiei cu fiinţa umană. Se ridică, în mod evident, întrebarea: ce se poate breveta şi ce nu?

În acest sens, iniţial, Comitetul de conciliere, format din reprezentanţi ai Parlamentului European şi Consiliului miniştrilor al UE, a formulat un proiect de compromis, care estima, în principiu, că obiectul unei invenţii nu poate fi exclus de la brevetabilitate pe singurul motiv că este compus din materie biotehnologică, o utilizează ori îi este aplicată.

Comitetul de conciliere a căzut de acord că nu sunt brevetabile:

a) corpul uman ori elemente ale corpului uman ca atare (de exemplu, o genă, o proteină, o celulă în stare naturală, în corpul uman), inclusiv celulele germinale şi produsele rezultate direct din concepţie;

b) procedeele de modificare a identităţii genetice a persoanei umane contrare demnităţii omului;

c) procedeele de modificare a identităţii genetice a animalelor de natură a provoca acestora suferinţe ori handicapuri corporale fără utilitate substanţială pentru om şi animal, precum şi animale rezultate din asemenea procedee, în măsura în care

suferința și handicapurile corporale ar fi disproporționate în raport cu obiectivul urmărit.

Dimpotrivă, ar putea fi brevetabile:

a) o invenție incluzând elemente susceptibile de aplicare industrială și obținute printr-un procedeu tehnic, plecând de la corpul uman, de o manieră în care nu ar putea fi realizat la un individ specific, inclusiv atunci când structura acestor elemente este identică cu cea a elementelor corpului uman, înțelegându-se desigur că elementele corpului uman la originea acestor elemente derivate sunt excluse de la brevetabilitate;

b) materia biologică, inclusiv vegetală și animală, inclusiv părțile de vegetale și animale, cu excepția varietăților vegetale și rasele de animale ca atare;

c) utilizările varietăților vegetale ori raselor de animale și procedeele servind la obținerea lor, cu excepția procedeelor esențiale biologice de obținere a vegetalelor și animalelor;

d) procedele microbiologice și procedeele care, luate ca un tot, nu există.

O serie de discuții asupra terapiei genice germinale, care alterează identitatea genetică a generațiilor viitoare, și nu numai identitatea genetică a unui individ, căreia i s-a opus Parlamentul. Comitetul de conciliere s-a pus de acord pentru a considera că, chiar dacă condițiile pentru brevetabilitate ale acestui tip de terapie ar fi îndeplinite, aceasta nu ar implica în nici un fel o recunoaştere a brevetabilității și legitimității terapiei genetice zise germinale căci, dacă un atare brevet ar fi eliberat, procedurile naționale ori comunitare de autorizare pentru acest tip de terapie vor trebui imperativ respectate înainte de orice utilizare a acestora.

Numai că, din păcate, după aceste îndelungate discuții, în martie 1995, din motive de etică, Parlamentul european a respins compromisul de conciliere privind brevetabilitatea invențiilor biotehnologice.

Pentru prima dată după ce codecizia Consiliului și Parlamentului a fost instituită prin Tratatul de la Maastricht, Parlamentul respingea un proiect comun. Punctul litigios al dezbaterii purta asupra brevetabilității viului și, în special, a corpului uman considerat ca un patrimoniu inalienabil de către majoritatea parlamentarilor europeni. Compromisul aprobat în ianuarie 1996 distingea între corpul uman (ori unele dintre elementele care, luate ca atare, trebuiau să fie excluse de la brevetabilitate) și substanțele susceptibile de a fi comercializate ce rezultă dintr-o invenție obținută "printr-un procedeu tehnic plecând de la corpul uman, de o manieră prin care nu sunt direct legate la un individ specific". Aceasta ar putea astfel să fie protejată prin brevet.

Respingerea unei atare directive creează un vid juridic cu implicații practice deosebite. Industriile farmaceutice consideră că de aceasta nu vor profita decât întreprinderile americane și japoneze, în detrimentul industriei europene occidentale.

În mai 1998 Comisia a revenit cu o nouă propunere, în care s-a stabilit o distincție clară între descoperire și invenție stipulându-se condițiile în care o invenție poate fi brevetată. Noul text exclude expres de la brevetabilitate clonajul ființelor umane, utilizările de embrioni umani în scopuri industriale și comerciale și procedeele de modificare a identității genetice a animalelor de natură a provoca suferințe fără o utilitate medicală substanțială pentru om sau animal.

4. Regimul organismelor modificate genetic (OMG)

În privința organismelor modificate genetic (OMG) reglementarea comunitară s-a preocupat mai ales de două aspecte: utilizarea limitată și eliberarea deliberată a acestora. Astfel, Directiva nr. 90/219 EEC privind utilizarea limitată a microorganismelor modificate genetic (MMG) formulează o serie de reguli comune în cadrul UE privind utilizarea MMG în laboratoarele de cercetare și în industrie și, în același timp măsurile adecvate de protejare a sănătății umane și a mediului față de orice risc apărut din activitățile care folosesc MMG. În acest sens, directiva stabilește un sistem adecvat de management al riscului și prevede că utilizarea MMG trebuie notificată autorităților naționale competente. Microorganismele și activitățile în care sunt folosite sunt clasificate fiecare în două categorii, după riscul potențial și conținutul lor, în raport de care sunt stabilite măsuri de control incluzând procedurile de înregistrare și cele de notificare a autorităților competente.

Managementul eficient al riscului implică cerința efectuării unei evaluări atente a utilizării limitate, care necesită în permanență măsuri experimentale și preventive.

De asemenea, directiva cuprinde proceduri asupra planurilor de urgență și de răspuns în caz de accident. În caz de producere a unui accident, utilizatorul trebuie să înștiințeze autoritățile naționale competente, iar statul membru UE respectiv este ținut să se asigure că au fost luate măsurile ce se impun într-o asemenea situație, să alerteze imediat celelalte state membre ce pot fi afectate, să informeze Comisia europeană și să analizeze accidentul, iar pe această bază să recomande acțiuni adecvate pentru evitarea în viitor a unor accidente similare.

Referitor la eliberarea deliberată de organisme modificate genetic (OMG), Directiva nr. 90/220/EEC cuprinde reguli privind eliberarea prudentă a OMG în mediu în scopuri de cercetare și dezvoltare (Partea B eliberări) și plasarea pe piață a produselor (Partea C eliberări) care conțin sau constau din OMG, cu câteva excepții definite în anexa I B.

Documentul promovează o concepție preventivă privind evaluarea și stabilirea priorităților, exprimată în măsurile prevăzute în legătură cu gestionarea OMG și informațiile aferente.

Elementele principale ale acestei activități sunt: realizarea unei evaluări a riscului privind mediul, înainte ca orice experiment sau activitate comercială cu OMG să aibă loc, luându-se în considerare parametrii definiți în Anexa II a directivei; necesitatea acordului autorităților competente (AC) pentru orice eliberare de OMG, o procedură de aprobare a eliberarii de către AC naționale este prevăzută pentru eliberările experimentale, cu o durată maximă de 90 de zile. Activitățile comerciale se bucură, de asemenea, de o procedură specială de aprobare din partea CE.

Directiva cuprinde cerințe clare și precise privind protejarea informației confidențiale și, respectiv, a informației minime ce este accesibilă opiniei publice. Aceasta din urmă conține: descrierea OMG, numele și adresa notificatorului, scopul eliberării, locul eliberării, metode și planuri de monitorizare a OMG și pentru reacții în caz de urgență.

5. Alte reglementări conexe

Două alte probleme, aparent conexe, sunt semnificative: experimentele pe animale și practicile de laborator. Directiva nr. 86/609/EEC privind protecția animalelor folosite în scopuri experimentale sau stiințifice stabilește standardele minime vizând folosirea animalelor în scopuri științifice legate de cercetarea

fundamentală şi aplicată, medicamente, mărfuri alimentare şi alte substanţe, precum şi pentru protecţia mediului. Speciile ameninţate pot fi folosite pentru cercetări doar în scopul conservării speciei sau pentru obiective biomedicale esenţiale, acolo unde acestea sunt singurele potrivite.Documentul prevede cerinţe generale sau/si particulare privind adăpostul, monitorizarea, înlăturarea durerii sau a stresului, eliminarea defectelor descoperite sau a suferinţelor şi sacrificarea cu cât mai multă milă posibilă la sfârşitul experimentului. De asemenea, experimentul trebuie să aibă loc numai dacă nu există nici o altă metodă ştiinţifică satisfăcătoare care să nu implice folosirea animalelor pentru obţinerea rezultatului căutat. Toate experimentele trebuie anunţate, înaintea efectuării, autorităţii naţionale competente, iar în cazul în care animalele pot fi sau vor fi supuse unor dureri severe şi prelungite, experimentele trebuie să aibă o autorizaţie specială.

În sfârşit, sunt încurajate tehnicile alternative care presupun folosirea unui număr mai mic de animale şi/sau utilizează proceduri mai puţin dureroase.

Două directive urmăresc evitarea testării obligatorii a substanţelor chimice în ţările OCDE prin furnizarea metodologiilor armonizate de testare, care vor sprijini acceptarea reciprocă a datelor testării de către ţările membre OCDE. Astfel, directiva nr. 87/18/EEC priveşte armonizarea legilor, regulamentelor şi cerinţelor administrative privind aplicarea principiilor practicilor sigure de laborator şi verificarea aplicării acestora la testările substanţelor chimice, iar Directiva nr. 88/320/EEC se referă la inspecţia şi verificarea practicilor sigure de laborator.

Secţiunea a III-a: Gestiunea prevenirii şi combaterii poluării

1. Protecţia solului

Trei categorii de ameninţări pentru solul ţărilor membre ale U.E. au fost identificate ca prioritare: contaminarea prin substanţe nocive, degradarea structurii fizice ori chimice şi utilizarea abuzivă a terenurilor sau resurselor de apă. Acţiunea comunitară s-a derulat mai ales în cadrul politicii agricole şi a urmărit cu precădere rezolvarea problemelor degradării fizice, inclusiv ale eroziunii şi cele ale contaminării chimice frecvent generate de practicile agriculturii intensive. Mai multe reglementări au vizat, de pildă, controlul adaosurilor de substanţe organoclorurate persistente în alimentele pentru animale ori în produsele agricole, utilizarea pesticidelor sau erbicidelor în raport cu condiţiile locale de mediu, protejarea solurilor contra contaminării cu metale grele ş.a.

Deşi problema a fost abordată din punct de vedere juridic mai ales în cadrul Cosiliului Europei, ea nu a scăpat atenţiei nici instanţelor comunitare. Astfel, Directiva nr. 797/85/CEE susţine acţiunea statelor membre UE de încurajare a practicilor agricole sănătoase din punct de vedere ecologic. Referitor la zonele al căror mediu este vulnerabil, statele sunt autorizate să plătească agricultorilor pentru a conserva practicile sănătoase din punct de vedere ecologic şi a se abţine de la producţia intensivă.

O serie de recente reglementări comunitare prevăd "înghetul" extinderii terenurilor agricole pentru a reduce producţia cu 20%, lăsând unele suprafeţe în pârloagă, cu o posibilitate de rotaţie, împădurire ori utilizare neagricolă. Producţia restantă trebuie să fie controlată de aşa manieră, astfel încât nici o intensificare ulterioară să nu aibă loc.

2. Regimul de protecție a apelor

O dată cu revoluția industrială, poluarea apelor a crescut în numeroase regiuni ale U.E. până la momentul când s-a decis întreprinderea unor acțiuni adecvate de mare anvergură pentru a face față acestei probleme. Principalul efect al aplicării reglementărilor adoptate în materie în ultimii 30 de ani îl constituie o netă ameliorare a calității apelor și oprirea declinului calităților sale în cea mai mare parte a regiunii, ceea ce constituie o bază importantă pentru acțiunea de ameliorare a normelor și regăsire a calității apei de care s-au bucurat generațiile anterioare.

La mijlocul anilor '70, când CE și-a elaborat politica în domeniul apei s-a optat pentru o strategie sectorială. Progresiv și în mod paralel cu evoluția statutului problematicii mediului în dreptul comunitar ea s-a orientat către o metodă de protecție mai elaborată și mai eficace pe calea unei abordări integrate.

Protecția și utilizarea durabilă a apei constituie unul dintre domeniile cele mai bine reprezentate la nivelul dreptului comunitar al mediului. Astfel, primul Program de acțiune privind mediul lansat în 1973 a generat apariția primului val de reglementări în materie, care a început în anul 1975 cu Directiva 75/440/EEC privind calitatea apelor de suprafață și culminând, în 1980, cu Directiva 80/778/EEC referitoare la apa potabilă. Această serie de reglementări a inclus prevederi vizând standardele de calitate a apelor piscicole (1978), a celor apte pentru viața crustaceelor (1979), apele destinate scăldatului (1976) și apele subterane (1980). În cadrul legislației referitoare la valorile limită ale emisiilor au fost adoptate directiva privind unele substanțe periculoase deversate în apă (1976) și subdirectiva vizând anumite substanțe periculoase care afectează apele subterane. Un al doilea val de reglementări referitoare la apă a urmărit revizuirea standardelor existente, identificarea și promovarea îmbunătățirilor necesare și acoperirea deficiențelor legislative. Această fază de dezvoltare a dreptului comunitar al apei cuprinde documente, precum: Directiva privind tratarea apelor uzate urbane (1991) și Directiva vizând protecția apei împotriva nitraților proveniți din surse agricole. De asemenea, s-au revizuit directivele privind apa potabilă și cea pentru scăldat, în sensul actualizării standardelor și celorlalte prevederi ale acestora, s-a adoptat un program de acțiune privind apele subterane etc.

În același timp s-a apelat la așa-numita "metodă combinată", conform căreia protecția eficientă a apei presupune îmbinarea reglementărilor vizând stabilirea de valori limită ale emisiilor, cu cele referitoare la instituirea de standarde de calitate a apelor. Totodată, această metodă răspundea și cerințelor principiilor comunitare vizând combaterea la sursă a poluării și luarea în considerare a condițiilor de mediu diferite din diferitele regiuni.

În sfârșit, în urma evoluțiilor înregistrate în domeniu, revizuirea fundamentală și restructurarea politicii în materie de apă a UE își vor găsi expresia într-o Directivă-cadru privind gestionarea și protecția acestui important factor ecologico-economic. Scopul declarat al preconizatului act normativ este acela de a crea un cadru juridic la nivel comunitar pentru a determina atingerea următoarelor obiective principale ale unei politici durabile vizând apa: exigențe sporite și suficiente privind apa potabilă, cerințe adecvate în privința apei conform destinațiilor social-economice ale utilizării acesteia, protecția mediului și reducerea impactului negativ al inundațiilor și secetelor. Obiectivul de mediu al Directivei-cadru este obținerea unei "stări bune" în privința tuturor apelor de suprafață și subterane până cel mai târziu în anul 2010. În

acest scop se va promova managementul bazinului hidrografic pe baza evaluării caracteristicilor acestuia, monitorizarea complexă a stării apelor de suprafață și subterane, stabilirea unor obiective superioare de calitate, elaborarea unui program de măsuri etc.

Așa se face că protecția apelor a constituit una dintre prioritățile comunitare în materie de mediu. Strategia adoptată în domeniu a urmărit, pe de o parte, elaborarea unor obiective de calitate a apei, iar, pe de alta, stabilirea unor norme pentru a limita poluarea acestora[15]. În privința primului element, obiectivele de calitate sunt exigențele la care un anumit mediu trebuie să răspundă, la un moment dat, pentru a fi compatibil cu folosința care se dorește a-i fi destinată. Astfel, directivele asupra calității apelor de suprafață utilizate pentru producerea apei potabile și asupra calității apelor piscicole și conchylicole lasă statelor membre posibilitatea de a desemna apele cărora li se aplică directivele respective. În fiecare din aceste directive au fost fixați parametrii pentru care s-au determinat valori-orientative.

În plus, statele membre sunt obligate să adopte programe de asanare pentru a atinge obiectivele prevăzute de directive într-un răstimp variind între 5 și 10 ani.

Metoda de a stabili norme de calitate a fost frecvent utilizată de CE, textele în cauză urmărind cu predilecție ocrotirea sănătății umane și având un pronunțat caracter tehnic.

Așa, de pildă, principalele domenii vizate sunt:

- calitatea apelor superficiale destinate producerii de apă alimentară (Directiva nr. 75/440 din 16 iunie 1975, JOCE nr. L.194 din 25 iulie 1975);
- calitatea apelor destinate consumului uman (80/778 din 15 iulie 1980, JOCE nr.L.229 din 30 august 1980);
- calitatea apelor de baie (76/160 din 8 decembrie 1975, JOCE nr.L.31 din 5 februarie 1976);
- calitatea apelor dulci care au nevoie să fie protejate ori ameliorate pentru a fi apte să permită viețuirea peștilor (78/659 din 18 iulie 1978, JOCE nr.L.222 din 14 august 1978);
- calitatea apelor conchylicole (79/923 din 3 octombrie 1979, JOCE nr.L.281 din 10 noiembrie 1979).

Această abordare are un caracter sectorial, fiecare directivă având un singur obiectiv, bine determinat. La fiecare categorie de apă corespunde o folosință, în raport cu care se stabilesc cerințele de conservare și protecție. Este și un reflex al faptului că în acea perioadă Comunitatea era o construcție economică în care mediul era luat în calcul numai în măsura în care prezervarea sa putea facilita realizarea liberei circulații a mărfurilor serie de măsuri speciale au fost instituite pentru protejarea apelor subterane.

În înțelesul documentelor comunitare, apele subterane sunt orice ape care se află sub suprafața solului în zona de saturație și care sunt în contact direct cu solul ori subsolul[16]. Poluarea acestei categorii de ape poate să rezulte fie prin infiltrările și

[15] A se vedea, asupra problemei: Ludwig Kramer, *Les eaux douces en droit communitare,* în: A. Kiss, D. Shelton, *Traite de droit europeen de l'environnement,* Edition Frison Roche, Paris, 1995, p. 278-294.

[16] Directiva nr. 80/68 din 17 decembrie 1979 privind protecția apelor subterane contra poluării cauzate prin unele substanțe periculoase, JOCE nr. L.20 din 26 ianuarie 1980.

deversările directe, fie prin poluările care afectează apele de suprafață sau solul. Activitățile agricole și depozitele de gunoaie joacă un rol important în acest sens. Pentru a fi eficientă, orice reglementare juridică trebuie să țină seama de acești factori.

CE (UE) a intervenit în acest domeniu pentru prima dată prin Directiva din 4 mai 1976 relativă la protecția mediilor acvatice; patru ani mai târziu a fost adoptată o directivă specială în domeniu (nr. 80/68 din decembrie 1979). Documentul stabilește două liste de substanțe care pot fi deversate în apă numai în baza unei autorizări speciale, făcându-se o distincție între deversările directe și cele indirecte. Orice deversare directă de substanțe înscrise pe lista 1 trebuie împiedicată, iar de cele prevăzute în lista nr. 2 supuse autorizării. Deversările indirecte, care pun în discuție, în primul rând, problemele create de depozitarea substanțelor periculoase la suprafață, trebuie să fie controlate pe calea unei anchete deschise de autoritatea publică competentă înaintea oricărei acțiuni de eliminare ori de depozitare susceptibilă să conducă la poluarea apelor subterane. Indiferent că este vorba de o deversare directă sau indirectă, autorizarea trebuie să precizeze locul acesteia, tehnica de utilizat, precauțiile ce trebuie luate, cantitatea maximă admisibilă de substanțe vizate în efluenți, dispozitivele de control și, la nevoie, măsurile care să permită supravegherea și calitatea apelor subterane.

În plus, statele membre trebuie să furnizeze Comisiei UE, la cererea acesteia, toate informațiile necesare asupra anchetelor efectuate de acestea, rezultatele obținute, detalii asupra autorizațiilor acordate și măsurilor de control și de supraveghere stabilite.

Se cuvine menționată, în acest context, și măsura de creare de perimetre de protecție în jurul zonelor de captaj a apelor subterane, mai ales dacă este vorba de puncte sau de ape destinate consumului uman.

Referitor la protecția și conservarea mediului marin, directivele adoptate până în prezent vizează cu prioritate deversările de deșeuri industriale în mare și reflectă obiectivul de armonizare a legislației statelor membre în scopul eliminării obstacolelor concurenței în sânul Pieței Comune. Totodată, CE și-a ameliorat acțiunea în ceea ce privește accidentele pe mare prin Directiva nr. 86/85 din 6 martie 1986, care a stabilit un sistem de informare în cadrul Uniunii pentru controlul și reducerea poluării cauzate prin deversarea de hidrocarburi și alte substanțe vătămătoare pentru mare.

Dintr-un alt punct de vedere, directivele adoptate în acest domeniu pot fi grupate în trei categorii. Prima cuprinde documentele care definesc obiectivele de calitate ori alte exigențe ale apei destinate unei folosințe specifice. Secunda categorie vizează anumite industrii ori unele sectoare specifice, iar a treia abordează problemele eliminării substanțelor periculoase.

În anii '70, acțiunea comunitară s-a bazat, în principal, pe prima grupă de directive: acestea puneau accentul mai ales pe protecția calității apei în funcție de folosințe specifice, lăsând statelor membre sarcina de a le defini. Autoritatea națională era ținută să asigure normele de calitate a apei stabilite. Unele directive cereau, totodată, stabilirea de programe de ameliorare.

Grupa a doua include reglementările care guvernează industria albului de titan și protejează apele contra poluării prin nitrați din surse agricole, la care se adaugă problemele industriei de celuloză și hârtie. A treia categorie se subdivide în două: o parte care tratează deversările în apele subterane, iar alta care privește deversările în

apele de suprafață. Prima face obiectul unei legislații care interzice deversările de substanțe prevăzute în lista neagră și limitează deversările de substanțe ale listei gri.

O preocupare prioritară la nivelul UE în domeniu o constituie poluările accidentale. În acest sens, a fost instituit un sistem special de luptă împotriva acestei forme de poluare, format dintr-un sistem de informare comunitară și mijloace operaționale de luptă contra poluării marine. Sistemul de informare se compune, între altele, dintr-o listă a experților europeni și experiența dobândită în privința acestui tip de accidente. Principalul obiectiv al sistemului operațional constă în furnizarea de asistență administartivă și tehnică necesară autorităților care se confruntă cu un caz de urgență. O echipă este disponibilă în permanență și un grup special urmărește activitatea sa, fiind gata a-i acorda asistență pe teren.

Pentru a proteja apele dulci, Comunitatea a propus și utilizat, prin directivele sale, două metode principale: a) fixarea de obiective de calitate a apelor; apele vizate trebuie să atingă o anumită calitate, exprimată în diverși indici, pentru a putea fi utilizate fără a prezenta un pericol; apele destinate consumului uman, în această logică, trebuie să fie "cele mai consumabile posibile"; b) fixarea de valori limită; în acest caz se determină rata de substanțe indezirabile în funcție de folosința destinată apei respective.

Această abordare și-a demonstrat din plin limitele sale. Fracționarea excesivă a antrenat o lipsă de coerență; succesiunea actelor comunitare, fără o veritabilă continuitate și o strategie pe termen lung, nu reprezintă o politică eficientă de luptă împotriva poluărilor. Această constatare a determinat, după 1990, schimbarea abordării comunitare, în favoarea unui demers integrat, deopotrivă la nivel general, în domeniul protecției mediului, cât și în plan sectorial, ceea ce presupune o gestiune simultană a rezervelor și a calității lor. Astfel, înainte de folosire această strategie este preventivă, urmărind evitarea ori reducerea poluării potențiale, agricole ori industriale, după care preponderentă devine dimensiunea curativă, în sensul epurării și restaurării calității inițiale pentru a se evita degradarea ulterioară a mediului.

Aplicată în domeniul apelor, această abordare "integrată și durabilă" reclamă, pe de o parte, o acțiune asupra poluatorilor potențiali în virtutea principiului integrării exigențelor de mediu în definirea și aplicarea altor politici comunitare, iar, pe de alta, dezvoltarea unei protecții axate pe resursă de-a lungul unei serii de directive.

Referitor la primul aspect, sunt avute în vedere, în principal, trei politici comunitare , respectiv: politica agricolă comună (PAC), politica industrială, ambele vizând actorii care contribuie la deteriorarea resursei și politica de educare, prin informare și participare, care permite o conștientizare a riscurilor inerente pentru degradarea calității apei.

În privința politicii agricole comune (PAC), aceasta și-a integrat progresiv și relativ lent exigențele ecologice, un moment important în cadrul acestui proces reprezentându-l Directiva nr. 676/12 decembrie 1991 privind protecția apelor contra poluării prin nitrați proveniți din surse agricole. Obiectivul său îl constituie reducerea și, mai ales, prevenirea poluării, are un larg câmp de acțiune (privește apele dulci superficiale, apele subterane, lacurile naturale de apă dulce, estuarele, apele de coastă și marine), iar în virtutea principiului prevenirii, protecția se aplică apelor afectate ori susceptibile de a fi. Statele sunt ținute să desemneze zonele vulnerabile, supuse unui regim special, să le supravegheze și să actualizeze lista acestora. Pentru prevenirea și limitarea poluării apelor prin nitrați la nivel național trebuie să adopte "coduri de bune

practici agricole" adresate diferenţiat pentru diversele domenii şi "programe de acţiune".

Un alt sector important îl reprezintă gestiunea pesticidelor, care pot constitui o sursă gravă de poluare a apelor şi care a beneficiat de două directive comunitare. Prima este Directiva Consiliului nr. 417/15 iulie 1991 privind punerea pe piaţă a produselor fitofarmaceutice, iar a doua Directiva 80/778 (amendată prin Directiva 91/692) privind apa potabilă care prevede norme mai severe în ce priveşte prezenţa pesticidelor în apă.

Printre priorităţile actuale ale UE în materie se numără calitatea apei potabile, din perspectiva protejării sănătăţii populaţiei. O propunere de modificare a Directivei 80/778, în sensul adaptării sale la progresul tehnic, formulată de Comisia europeană se referă la apele (inclusiv îmbuteliate) destinate băutului, fierberii ori preparării alimentelor, precum şi, în unele condiţii, la producţia alimentară. Directiva revizuită defineşte parametri generali consideraţi ca imperativi pentru garantarea calităţii apei potabile şi sănătăţii consumatorului, lăsându-se statelor membre posibilitatea de a adăuga parametrii secundari pe care îi doresc. Propunerea include 13 noi parametri şi revizuieşte valorile limită pentru plumb, nitraţi şi pesticide. Se fixează un termen de maxim 15 ani în care statele membre trebuie să procedeze progresiv la investiţiile necesare în vederea înlocuirii canalizării şi accesoriilor din plumb.

UE este, de asemenea, parte la o serie de convenţii internaţionale multilaterale vizând protecţia mediului marin.

Aşa, de exemplu, UE este parte la Convenţia de la Barcelona, din 1976, privind protecţia Mării Mediterane împotriva poluării (prin Decizia 77/585/CEE), a Protocolului acesteia privind protecţia contra poluării telurice (Decizia 83/101/CEE) şi a Protocolului privind zonele mediteraneene special protejate (Decizia 84/132/CEE), la Convenţia de la Basel relativă la protecţia Rhinului contra poluării chimice şi acordul complementar (semnat la 29 aprilie 1963) privind Comisia internaţională pentru protecţia Rhinului contra poluării (Decizia 77/586/CEE), la Acordul de la Bonn relativ la cooperarea pentru combaterea poluării Mării Nordului cu petrol şi alte substanţe vătămătoare (Decizia 84/358/CEE), la Convenţia de la Paris relativă la poluarea marină de origine telurică (Decizia 84/613/CEE) ş.a.

3. Prevenirea şi combaterea poluării aerului ambiant

Reglementările comunitare în domeniul prevenirii şi combaterii poluării aerului au cunoscut evoluţii treptate, atât în privinţa obiectivelor urmărite, cât şi a metodelor folosite în acest scop.

Iniţial, la începutul anilor '70, directivele adoptate (nr. 70/220/CEE, 72/306/CEE ş.a.) au vizat apropierea legislaţiilor statelor membre relative la măsurile de luat contra poluării aerului prin gazul provenit de la motoarele care echipează vehiculele, de la motoarele diesel destinate propulsiei acestora, ori conţinutul de sulf al anumitor combustibili lichizi.

În deceniul următor s-a acordat prioritate stabilirii unor obiective de calitate în privinţa unor poluanţi determinaţi, precum bioxidul de sulf şi pulberi[17], plumb[18] şi bioxid de azot[19].

---

[17] Directiva nr. 80/771, în JOCE , 1980, L.229, p.30.

[18] Directiva nr. 82/884, în JOCE, 1982, L.378, p.15.

[19] Directiva nr. 85/203, în JOCE, 1985, L.87, p.1.

Aceste trei directive cer instalarea de staţii de măsurare în locurile unde concentrarea de poluanţi este considerată mai densă, dar lasă statelor membre alegerea concretă a acestora. "Descoperirea", la începutul anilor 1980, a deteriorărilor produse pădurilor în Europa centrală a determinat o reorientare a politicii comunitare în domeniul poluării aerului. Astfel, prin Directiva nr. 84/360, relativă la poluarea aerului provenită de la instalaţiile industriale, s-a introdus obligativitatea unei autorizaţii specifice pentru instalaţiile industriale care emit poluanţi în aer.

Autorizarea trebuie să impună utilizarea celor mai bune tehnologii disponibile, să nu cauzeze costuri excesive şi să ţină seama de valorile limită existente. Pentru instalaţiile existente, statele membre sunt obligate să dezvolte strategii şi programe pentru adaptarea progresivă a acestora la exigenţele celor mai bune tehnologii disponibile. În continuarea acestei abordări, în 1988 s-a adoptat Directiva 88/609 privind instalaţiile de combustie de 50 megawaţi şi peste. Orice instalaţie nouă din această categorie trebuie să respecte normele de emisie fixate prin directiva privind bioxidul de sulf, pulberile şi oxizii de azot. Pentru instalaţiile industriale existente statele membre sunt ţinute să elaboreze şi să aplice programele vizând reducerea progresivă a emisiilor lor anuale de bioxid de sulf şi oxizi de azot. Două Directive din 1989 (nr.89/369 şi 89/429) privesc poluarea aerului provenită din instalaţiile de incinerare a deşeurilor domestice. Noile instalaţii trebuiau să respecte normele de emisie, iar cele existente trebuiau să se conformeze acestora până în 1996. Regulamentul nr. 3322/88 (modificat prin Regulamentul 594/91), emis în aplicarea convenţiilor internaţionale vizând protecţia stratului de ozon, limitează şi diminuează progresiv producţia şi consumul de CFC în ţările Uniunii. O serie de modificări produse la nivelul tratatelor constitutive prin Actul Unic din 1986 au generat implicaţii în domeniu. O Directivă din 1988 (88/76) introducea obligativitatea vasului catalitic numai pentru marile autovehicule. Totodată, statele membre erau obligate să asigure o repartiţie echilibrată a benzinei fără plumb pe întregul teritoriu[20].

Directivele care stabilesc obiective de calitate prevăd că orice stat membru poate, pentru zonele deosebit de sensibile, să instituie cerinţe mai severe. Periodic, conţinutul acestora a fost adaptat cerinţelor progresului tehnic.

Treptat însă, metoda stabilirii de norme de calitate a fost abandonată datorită ineficienţei sale şi înlocuită prin end-of-the-pipe, tehnologie care limitează emisiile în aer. Această abordare prezintă, la rândul său, o serie de limite întrucât noţiunea de cea mai bună tehnologie posibilă, care să nu cauzeze costuri excesive, este înţeleasă în mod diferit de la o ţară la alta, şi chiar de la un sector industrial la altul. Diferitele directive care utilizează această noţiune cer o gestiune continuă la nivel naţional, care să permită adaptarea instalaţiilor la dezvoltarea tehnologiei, precum şi o coordonare permanentă la nivel comunitar.

Totodată, UE(CEE) a semnat şi aprobat o serie de documnete internaţionale multilaterale în materie şi a adoptat măsuri specifice de aplicare, precum: Convenţia privind poluarea atmosferică transfrontalieră la lungă distanţă din 1979 (aprobată prin Decizia Consiliului 81/462/CEE din 11 iunie 1981) şi Protocoalele la această convenţie, relative la finanţarea pe termen lung a programului de cooperare pentru supravegherea continuă şi evaluarea transportului la lungă distanţă a poluanţilor atmosferici în Europa (EMEP) (aprobat în Decizia Consiliului nr. 86/277/CEE din 12

[20] Directiva nr. 89/458, în JOCE, 1980, L.226, p.1.

iunie 1986) la poluanții atmosferici acidifianți, asupra sulfului, din 1985 și 1994 și privind oxidul de azot, din 1988, Convenția de la Viena pentru protecția stratului de ozon (1985) și Protocolul de la Montreal relativ la substanțele care diminuează stratul de ozon (1987) (aprobate prin Decizia Consiliului nr.88/540/CEE din 14 octombrie 1988). Ca acte de aplicare a obligațiilor astfel asumate, prin Regulamentul Consiliului 594/91 s-a stabilit regimul importului, exportului, producției și consumului de clorofluorocarboni, alți clorofluorocarboni în întregime, halogeni, haloni, tetracloruri de carbon, tricloro-1, 1, 1-etan; documentul se aplică acestor substanțe și substanțelor de tranziție. În completarea acestuia, prin decizii ulterioare ale Comisiei s-au fixat cotele periodice de import de clorofluorocarburi.

O radiografie sintetică a reglementărilor comunitare vizând calitatea aerului indică o structurare a acestora în trei categorii principale: standardele privind calitatea aerului, controlul emisiilor provenind de la surse staționare și controlul emisiilor de la surse mobile.

În ceea ce privește standardele, acestea se referă la 5 principali poluanți, respectiv: Directiva nr. 80/779/CEE vizează valorile limită ale calității aerului și valorile orientative (ghid) pentru bioxidul de sulf și compușii în suspensie, Directiva nr.82/884/CEE care prescrie o valoare limită maximă a concentrației plumbului în aer, Directiva nr.85/203/CEE ce stabilește pentru oxizii de azot valorile limită obligatorii concepute pentru a proteja sănătatea umană și, respectiv, valori orientative, neobligatorii, pentru ameliorarea ocrotirii sănătății umane și a calității mediului pe termen lung și Directiva 92/72/CEE referitoare la limitele și monitorizarea ozonului atmosferic.

Referitor la controlul poluării aerului din surse staționare, acesta privește poluarea de sorginte industrială, respectiv: poluarea aerului produsă de întreprinderile industriale (tratată de Directiva-cadru nr. 84/360/CEE privind combaterea poluării aerului de către întreprinderile industriale), cea provocată de fabricile mari consumatoare de combustibili (în condițiile Directivei nr.88/609/CEE vizând fabricile producătoare de energie cu o putere termică de 50MW și peste) ori compușii organici volatili (COV) care formează obiectul unei propuneri de directivă privind limitarea emisiilor compușilor organici volatili generate de folosirea solvenților organici în unele activități industriale (COM (69) 538-final).

În sfârșit, reglementările vizând limitarea și controlul emisiilor poluante provenite din surse mobile privește: vehiculele cu motor de mică capacitate (în condițiile Directivei nr.70/220/CEE referitoare la cerințele tehnice și valorile limită privind monoxidul de carbon și emisiile de hidrocarburi nearse de la motoarele vehiculelor și Directiva nr.94/12/EC care introduce valori limită mai stricte privind toți poluanții și o modificare a controlului de conformare a producției), motoarele Diesel de capacitate mare pentru vehicule cu motor (Directiva nr.88/77/CEE stabilește specificațiile emisiilor pentru monoxidul de carbon, hidrocarburi și oxizi de azot), emisiile provenite de la motoarele ce se instalează pe echipamente mobile (deocamdată la nivelul unei propuneri de directivă care să instituie cerințele emisiilor de monoxid de carbon, hidrocarburi și oxizi de azot provenind de la motoarele Diesel mobile), emisiile de gaze provenind de la motoarele Diesel ale vehiculelor și tractoarelor agricole sau forestiere (Directivele nr. 72/306/CEE și nr.77/537/CEE stabilesc standarde privind cantitatea maximă admisă a gazelor de eșapament de la motoarele Diesel). Totodată, în acest context sunt tratate problemele privind testele de

omologare referitor la emisii (Directivele nr.77/143/CEE şi nr.92/55/CEE) şi conţinutul în plumb al benzinei (Directiva nr.85/210/CEE) şi conţinutul în sulf al combustibililor lichizi (Directiva nr. 93/12/CEE).

Noua abordare comunitară în materie s-a exprimat în Directiva-cadru 96/62/CE din 27 septembrie 1996 privind evaluarea şi gestiunea calităţii aerului ambiant. Documentul şi-a fixat ca obiectiv general definirea principiilor de bază ale unei strategii comune vizând: definirea şi fixarea de obiective privind calitatea aerului ambiant în Uniune, în scopul de a evita, de a preveni ori de a reduce efectele nocive pentru sănătatea umană şi pentru mediu în ansamblul său; evaluarea, pe bază de metode şi criterii comune, a calităţii aerului ambiant în statele membre; dispunerea de informaţii adecvate asupra calităţii aerului ambiant şi a face astfel ca publicul să fie informat, între altele, privind pragurile de alertă, precum şi menţinerea calităţii aerului ambiant, dacă aceasta este bună, şi a ameliora în alte cazuri.

Spre deosebire de legislaţia românească în materie care se referă la "protecţia atmosferei", reglementarea comunitară optează pentru noţiunea de "aer ambiant", înţeleasă ca "aerul exterior troposferei, cu excepţia locurilor de muncă".

În privinţa definirii "poluantului", acesta este considerat ca fiind "orice substanţă introdusă direct ori indirect de om în aerul ambiant şi susceptibilă de a avea efecte nocive asupra sănătăţii umane şi/sau mediului în ansambul său".

Pentru punerea în operă a directivei, statele membre desemnează, la niveluri corespunzătoare, autorităţile competente şi organismele însărcinate cu aplicarea prevederilor reglementării, evaluarea calităţii aerului ambiant, asigurarea logisticii necesare şi a calităţii măsurilor efectuate, analiza metodelor de evaluare şi coordonare pe teritoriul lor naţional a programelor comunitare de asigurare a calităţii aerului.

Sub raportul conţinutului, pe baza sistemului listei, sunt stabilite trei categorii de poluanţi: lista I, cuprinzând 13 poluanţi în privinţa cărora sunt stabilite valorile limită şi pragurile de alertă după un calendar în 3 etape, ozonul, faţă de care, ţinându-se seama de mecanismul specific de formare, se prevăd valori ţintă şi/sau valori limită şi ultima categorie, cea a altor poluanţi în cazul cărora valorile limită şi pragurile de alertă sunt stabilite în raport cu datele progresului ştiinţific şi criteriile fixate în Anexa nr. II a directivei.

În consonanţă cu noua etapă a acţiunilor comunitare în domeniu, respectiv cea a ameliorării calităţii mediului, superioară perioadelor anterioare în privinţa obiectivelor care se limitau la prevenirea, conservarea sau protecţia mediului şi Directiva nr. 96/62/CE urmăreşte "ameliorarea calităţii aerului ambiant", prin obligativitatea respectării valorilor limită stabilite. Măsurile preconizate pentru atingerea obiectivelor sunt: luarea în calcul a unei abordări integrate pentru protecţia aerului, apei şi solului, preocuparea de a nu contraveni legislaţiei comunitare relativă la protecţia securităţii şi sănătăţii muncitorilor la locul de muncă, evitarea efectelor negative şi semnificative asupra mediului altor state membre. În acest scop statele membre sunt ţinute să stabilească planuri de acţiune, să stabilească liste cu zonele şi aglomeraţiile unde nivelurile unuia sau mai multor poluanţi depăşesc valorile limită ridicate la marja de depăşire, cu zonele şi aglomeraţiile unde nivelurile de poluanţi sunt inferioare valorilor limită şi să întreprindă măsuri speciale în caz de depăşire a pragurilor de alertă.

Un Comitet compus din reprezentanții statelor membre și având ca președinte pe reprezentantul Comisiei va aviza propunerile formulate în domeniu, conform unei proceduri speciale.

Dincolo de prevederile sale concrete, Directiva 96/62/CE consacră o concepție integratoare și de ansamblu asupra evaluării și gestiunii aerului și aceasta dintr-o dublă perspectivă. Prima este cea a integrării acțiunii de menținere și ameliorare a calității aerului ambiant (prin împiedicarea ori reducerea concentrațiilor de poluanți atmosferici nocivi) în strategia privind protejarea mediului în ansamblul său. A doua se reflectă în caracterul de directivă-cadru al documentului, măsurile generale fixate trebuind să fie completate prin măsuri specifice stabilite pentru fiecare substanță poluantă în parte. Tot ca o remarcă cu caracter general, obiectivul principal al directivei ataşează "protecției mediului în ansamblul său" cerința ocrotirii "sănătății umane", ceea ce arată asimilarea în plan comunitar a noțiunii de "sănătate a mediului".

Noua etapă de dezvoltare a dreptului comunitar al mediului se exprimă astfel prin documente juridice tot mai semnificative.

Prima dintr-o preconizată serie de directive emise în aplicarea directivei-cadru, care a definit principiile de bază ale strategiei comunitare de a fixa obiective de calitate pentru aerul ambiant, este Directiva privind stabilirea valorilor limită ale concentrațiilor în aerul ambiant de bioxid de sulf (SO_2), oxid de azot (NO_x), particule diverse și plumb. Noua directivă, cu un caracter preponderent tehnic, impune statelor membre ale UE să elaboreze și să aplice planuri de acțiune pentru a realiza reducerile de emisii poluante cerute și a asigura respectarea normelor astfel definite. Aceste valori sunt apropiate valorilor-ghid stabilite în 1996 de către Organizația Modială a Sănătății (OMS).

În cadrul preocupărilor de colectare de date de bază în domeniul mediului și ameliorare a compatibilității și transparenței acestora, prin Decizia Consiliului nr. 97/101/CE s-a stabilit o procedură de schimb reciproc de informații și de date provenind de la rețelele și stațiile individuale de măsurare a poluării aerului ambiant în statele membre. Informațiile colectate vor fi utilizate mai ales pentru cartografierea nivelurilor de poluare asupra ansamblului teritoriului comunitar.

Comisia UE va elabora în fiecare an un raport general destinat publicului, care rezumă datele obținute și dă o sinteză asupra tendințelor în privința calității aerului în cadrul Uniunii.

În același cadru de perfecționare a reglementărilor vizând diversele surse de poluare atmosferică se înscriu și măsurile de reducere a emisiilor poluante produse de avioane. Normele de poluare pentru avioane sunt stabilite, în principiu, de către Organizația Aviației Civile Internaționale (OACI). În 1995, Comitetul pentru protecția mediului al OACI (CAEP/3) a recomandat o mărire cu cca. 16% a rigorii normelor internaționale relative la emisiile de NO_x de către avioane, dar această măsură nu a devenit efectivă datorită împotrivirii unor state precum SUA, Federația Rusă, Canada ș.a. din cauza dificultăților tehnice care pot astfel să apară. În fața unei asemenea situații în care o soluție rapidă a problemei nu poate apărea în cadrul OACI, Uniunea Europeană a optat pentru adoptarea de măsuri unilaterale, în speranța că atitudinea va stimula și influența în mod corespunzător și organizația mondială. Pentru a reduce pe cât posibil repercusiunile internaționale ale unei acțiuni unilaterale,

Comisia a propus celor 15 state comunitare să se mulţumească cu transpunerea recomandării CAEP/3 şi introducerea sa în legislaţia comunitară.

Aceste dispoziţii care impun noi valori limită pentru a reduce cu 16% emisiile de NO_x ale avioanelor se vor aplica tuturor aparatelor noi începând din anul 2000 şi tuturor aparatelor în serviciu în Uniunea Europeană în anul 2008, producţia de motoare existente nefiind influenţată înainte de 2007. Este vorba, mai precis, de o reglementare orientată în întregime către Comunitate, în măsura în care nu antrenează pentru statele terţe nici o restricţie în privinţa înregistrării şi exploatării. Ea nu va afecta, de asemenea, avioanele deja înscrise în registrele unui stat comunitar, un asemenea avion putând fi vândut liber în exteriorul Comunităţii ori într-un alt stat membru. Documentul nu se va aplica decât avioanelor înregistrate după datele limită de 2000 şi 2008.

Aceste noi reglementări în materie de mediu ridică numeroase dificultăţi de ordin tehnic şi economic. De pildă, constructorii de mici motoare de avioane cu slabă putere sunt confruntaţi cu probleme tehnice specifice care fac dificilă reducerea emisiilor la aceste motoare. Luând în calcul acest element, documentul prevede două niveluri de întărire a valorilor limită, unul pentru motoarele dotate cu o putere nominală maximală de 89,0 Kilo-Newton şi alta, mai puţin strictă, pentru motoarele a căror putere nominală maximală se situează între 26,7 KN şi 89,0KN. Motoarele a căror putere nominală maximală este inferioară cifrei de 26,7 KN nu sunt prevăzute de recomandarea CAEP/3 şi nu sunt astfel acoperite de noua directivă.

Un program prioritar (lansat în 1994) este considerat cel intitulat "Programul auto-oil" (inspirat din legislaţia Californiei) care are ca obiectiv definirea unei strategii de reducere a emisiilor provenind de la vehiculele cu motor, în vederea ameliorării semnificative a calităţii aerului. În baza sa au fost elaborate două propuneri de directivă, aflate în proces de adoptare conform procedurilor comunitare: una privind calitatea carburanţilor, în special a benzinei şi motorinei, şi alta referitoare la reducerea poluării atmosferice de către autovehiculele cu motor. În privinţa primeia, se are în vedere instituirea unor noi limite, aplicabile în persepectiva anului 2008, inclusiv interzicerea comercializării benzinei cu plumb în toate statele membre, începând cu 1 ianuarie 2000. Totodată, de la aceeaşi dată benzina fără plumb trebuie să răspundă unor specificaţii ecologice mai stricte, în special prin reducerea conţinutului maxim de sulf, scăderea valorilor limită obligatorii de compuşi aromaţi etc. Se preconizează, de asemenea, posibilitatea ca statele membre să impună, în zonele specifice, vulnerabile, cerinţe de mediu mai stricte decât cele prevăzute în directivă, dacă poluarea atmosferică constituie o problemă gravă şi remanentă. Se are în vedere şi acordarea unor avantaje fiscale, dezvoltarea echipamentelor antipoluante, stimularea proceselor tehnologice curate etc.

4. Reglementarea surselor de deteriorare a mediului

În rândul surselor de deteriorare a mediului sunt frecvent incluse substanţele periculoase, radiaţiile, riscurile de accidente majore, deşeurile şi zgomotul.

4.1. Regimul substanţelor periculoase

Substanţele periculoase ridică o serie de probleme în patru etape ale activităţilor economice: producerea, transportul şi distribuţia, utilizarea şi, în final, eliminarea.

Directiva nr. 67/548 (amendată prin 96/56) defineşte periculozitatea prin enumerarea substanţelor ori produselor care sunt explozive ori oxidante, inflamabile,

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

toxice, corozive, iritante, periculoase pentru mediu, cancerigene, teratogene ori metagenice[21].

În condiţiile stabilite prin Directiva 88/379/EEC, preparatele chimice periculoase sunt clasificate pe baza proprietăţilor lor intrinsece, de către autorităţile competente şi, în mod obligatoriu, de către producători, distribuitori şi importatori. Preparatele trebuie clasificate în raport cu cel mai mare grad de periculozitate identificat. Ambalarea substanţelor periculoase trebuie să îndeplinească aceleaşi criterii ca şi substanţele chimice în ceea ce priveşte etichetele, concentraţia, etanşeitatea şi sistemele de închidere a recipientelor. Statele membre sunt ţinute să interzică în mod provizoriu sau să limiteze comercializarea preparatelor care reprezintă un pericol din punct de vedere al clasificării sale, al etichetării sau ambalării sale, chiar dacă celelalte cerinţe ale directivei sunt îndeplinite. Documentul nu se aplică produselor medicinale sau veterinare, produselor cosmetice, amestecurilor de substanţe sub formă de deşeuri sau pesticide.

Din acest punct de vedere, la nivel comunitar s-a acordat o atenţie deosebită, începând cu sfârşitul anilor 1960, comercializării produselor chimice.

În acest sens, Directivele 67/548 şi 79/831 urmăresc armonizarea măsurilor legislative, reglementare şi administrative în vigoare în statele membre, referitoare la clasificarea, ambalajul şi etichetajul substanţelor periculoase pentru om şi mediu lansate pe piaţă.

Sunt prevăzute metode pentru determinarea proprietăţilor fizice ori chimice, toxicitatea şi ecotoxicitatea substanţelor şi preparatelor, adică toate caracteristicile care trebuie luate în consideraţie pentru evaluarea pericolului lor real potenţial pentru mediu. Conform Directivei 76/769/CE pentru limitarea operaţiunilor de comercializare şi utilizare a anumitor substanţe şi preparate periculoase pentru om şi pentru mediu (precizate în anexa documentului comunitar) statele membre trebuie să ia toate măsurile necesare pentru a asigura plasarea pe piaţă şi folosirea lor numai în condiţiile specificate. Restricţii de comercializare şi folosire nu se aplică pentru cercetare sau dezvoltare. Directiva nu se aplică transportului, exportului către statele membre ale UE sau substanţelor în tranzit şi celor care fac obiectul unor controale vamale.

Substanţele periculoase trebuie să fie ambalate şi utilizate conform dispoziţiilor legale; ele nu pot fi introduse pe piaţă decât după 45 de zile de la notificarea către autoritatea naţională competentă, act care este necesar să cuprindă un dosar tehnic cu datele privind noile substanţe, precum şi alte elemente pertinente. Statul va trimite imediat o copie a dosarului la Comisia europeană, adăugând propriile sale comentarii, şi Comisia, la rândul său, transmite aceste documente celorlalte state membre. Acestea din urmă pot să consulte direct autoritatea naţională care primeşte notificarea originală dacă doresc informaţii mai ample asupra unor aspecte particulare.

Pe baza datelor şi informaţiilor furnizate în acest mod, Comisia a stabilit un inventar de substanţe periculoase.

O serie de alte directive cuprind reglementări specifice pentru anumite produse: solvenţi, vopsele, pesticide, produse fito-farmaceutice, mercur, clorofluorocarburi

[21] Directiva nr. 67/548, din 27 iunie 1967, asupra armonizării legilor, reglementărilor şi dispoziţiilor administrative relative la clasificarea, ambalajul şi etichetajul substanţelor periculoase, în JOCE nr. L.196, din 16 august 1967.

etc.; în anumite cazuri, directivele prevăd valorile limită pentru prezența unor substanțe periculoase în produse: Directiva 85/581/20 decembrie 1985 fixează valorile pentru plumb și benzen în carburanți, Directiva 73/404, cu modificările ulterioare, vizează interzicerea pe piață și utilizarea de detergenți conținând o proporție de substanțe nebiodegradabile, superioară nivelurilor specificate. Două directive comunitare privesc îngrășămintele chimice: prima (76/11/18 decembrie 1975) reglementează etichetajul și ambalajul, cea de a doua (80/876/15 iulie 1980) încearcă să armonizeze legislația statelor membre privitoare la îngrășămintele cu nitrat de amoniu conținând mult azot.

Alte norme comunitare cuprind interdicții stricte în privința anumitor produse. Astfel, Directiva nr. 79/117, asupra pesticidelor, prevede că statele membre trebuie să interzică pesticidele conținând ingredientele active indicate în anexă (mercur și compuși persistenți de clor organic precum DDT).

Referitor la transportul și comerțul internațional al unor asemenea produse, Tratatul de la Maastricht autorizează adoptarea de restricții temporare de import, adoptate din rațiuni ecologice și impuse examenului Uniunii.

Măsurile de protecție se aplică pentru activitățile care implică surse artificiale sau naturale care folosesc radionuclizi. Desfășurarea acestora este supusă, ca regulă, unei înregistrări și autorizări prealabile din partea autorităților naționale competente. Sunt prevăzute doze limită atât pentru lucrătorii expuși, cât și pentru populație, iar doza primită trebuie redusă pe cât posibil (principiul optimizării).

Ca reguli de bază pentru protecția operațională a licrătorilor sunt prevăzute: evaluarea prealabilă a riscurilor și optimizarea protecției, clasificarea locurilor de muncă și a lucrătorilor, monitorizarea expunerii și supravegherea medicală. De asemenea, sunt stabilite măsurile care se impun a fi adoptate în cazul unei urgențe radiologice sau al unor expuneri îndelungate la radiații. În baza acestei reglementări cadru vor fi elaborate și aplicate "directive fiice" pe domenii, care să le înlocuiască pe cele anterioare, precum Directiva 84/466/EUROATOM. Alte două directive se referă la regimul transportului unor categorii speciale de materii radioactive: deșeurile și substanțele. Astfel, Directiva 92/3/EUROATOM (implementată conform Deciziei Comisiei 93/552/EUROATOM care stabilește formularul standard de monitorizare și control al transporturilor de deșeuri radioactive) prevede o procedură de control și monitorizare a transporturilor deșeurilor radioactive între statele membre și Comunitate. Orice posesor de deșeuri radioactive care dorește să le transfere unuia dintre statele comunitare trebuie să solicite o autorizație prealabilă, iar autoritățile competente desemnate să anunțe autoritățile țărilor de tranzit și ale statului de destinație pentru a obține aprobarea lor. O procedură similară se folosește și pentru controlul transporturilor care implică operațiuni de import sau de export către sau din cadrul UE. La rândul său, Regulamentul 1493/93/EUROATOM a urmărit elaborarea unui sistem administrativ de control al transporturilor de surse sigilate sau nesigilate de substanțe radioactive pe teritoriile naționale ale statelor membre ale UE. Conform actului normativ, orice destinător de surse radioactive sigilate trebuie ca, înaintea efectuării transportului, să obțină o declarație de la destinatar prin care acesta să certifice faptul că va respecta toate obligațiile prevăzute de legislația sa națională referitoare la securitatea depozitării, utilizării sau eliminării unor astfel de surse. Alte două se referă la schimbul de informații între statele membre în caz de urgență

radiologică (Decizia Consiliului 87/600/EUROATOM) şi, respectiv, la informarea publicului în caz de urgenţe radiologice (Directiva 89/618/EUROATOM).

4.2. Protecţia împotriva radiaţiilor ionizante

În domeniul radiaţiilor nucleare, acţiunea comunitară se fondează pe Tratatul Euroatom din 1957, al cărui obiectiv principal era să furnizeze condiţiile necesare dezvoltării centralelor nucleare. Una dintre aceste condiţii vizează stabilirea de norme de securitate uniforme în toate ţările Uniunii, în timp ce o alta preconizează promovarea cercetării nucleare. Astăzi, aceste două condiţii sunt strâns legate între ele, căci o mare parte din activităţile de cercetare sunt consacrate dezvoltării securităţii nucleare. Experienţele cunoscute în urma unor accidente nucleare majore (precum cele de la Three Mile Island şi Cernobâl) au amplificat preocupările în domeniul protecţiei contra radiaţiilor, reducerii şi gestiunii accidentelor şi capacităţii de reacţie în caz de urgenţă. Reglementările comunitare au vizat, cu precădere, protejarea publicului şi muncitorilor împotriva efectelor negative ale acestora. Mai multe directive ale Consiliului EUROATOM (79/579, 80/936 ş.a.) au fixat norme de securitate pentru radiaţii, în scopul protejării sănătăţii umane; documentele se aplicau producerii, tratamentului, utilizării, conservării, stocajului, transportului şi eliminării substanţelor radioactive naturale şi artificiale şi oricărei alte activităţi care comportă un risc cauzat printr-o radiaţie ionizantă. Toate aceste activităţi sunt supuse unei autorizaţii prealabile, raportului supravegherii şi inspecţiei, cu unele excepţii. Totodată, plafoane de securitate sunt stabilite pentru public şi muncitori, însoţite de dispoziţii pentru control şi evaluări. Directiva 80/836 adăuga, ca un principiu fundamental, o protecţie operaţională a populaţiei, graţie aplicării măsurilor prevăzute pentru detectarea şi eliminarea factorilor care, în urma producţiei şi utilizării de radiaţii ionizante ori în cursul oricărei operaţii care implică expunerea la efectele lor, sunt susceptibile de a crea un risc nejustificabil de expunere pentru populaţie.

Întinderea acestor precauţii depindea de amploarea riscului de expunere, în special în caz de accident şi datele demografice: măsurile de securitate prevăzute trebuie să facă obiectul verificării şi testelor şi trebuie să permită luarea de măsuri adecvate în vederea protejării populaţiei.

Erau prevăzute, de asemenea, examenul şi aprobarea prealabilă a proiectelor de instalaţii care prezintă un risc de expunere a locurilor de implantare, precum şi verificarea echipamentelor de securitate şi dispozitivele de detecţie, alături de o altă serie de prevederi specifice vizând prevenirea şi limitarea consecinţelor accidentelor. Pentru a asigura o reglementare cadru în materie, Directiva 96/29/EUROATOM a înlocuit directivele: 66/45/EUROATOM, 76/579/EUROATOM, 79/343/EUROATOM, 80/836/EUROATOM şi 84/467/EUROATOM şi a stabilit noile standarde fundamentale de securitate nucleară pentru protecţia sănătăţii lucrătorilor şi a populaţiei, în general, împotriva pericolului radiaţiilor ionizante.

Mai mult decât atât, Regulamentul 2455/92/EC (amendat prin Regulamentele 3153/94/EC şi 41/94/EC) a stabilit un sistem comun de declarare şi informare privind exportul către terţe ţări de substanţe chimice interzise sau strict limitate în cadrul UE, datorită efectelor lor asupra sănătăţii umane şi mediului. Autorităţile naţionale desemnate au obligaţia de a fi în contact permanent cu exportatorii şi să se asigure că exporturile corespund declaraţiilor şi îndeplinesc procedurile PIC. Exportatorii sunt ţinuţi să ambaleze şi să eticheteze produsele ce conţin substanţe chimice şi periculoase în acelaşi mod cum ar fi marcate în cadrul UE. Comisia europeană trebuie

să fie anunțată asupra importurilor de substanțe chimice a căror fabricare, folosire, manipulare, consum, transport şi/sau comercializare sunt interzise sau limitate în țara exportatoare.

4.3. Riscurile de accidente majore

Reglementările comunitare în materie (în special Directiva Seveso, 82/501, din 24 iunie 1982, în urma accidentului din localitatea italiană Seveso din 1976) vizează riscurile de accidente majore ale unor activități industriale care se derulează în instalații determinate ce pun ori pot pune în joc una sau mai multe substanțe periculoase, inclusiv stocajul acestor substanțe.

Aceste accidente pot consta într-o emisie, un incendiu, ori o explozie cu caracter major, în relație cu dezvoltarea necontrolabilă a unei activități industriale, antrenând un pericol grav, imediat ori întârziat, pentru om, în interiorul sau exteriorul stabilimentului şi/sau pentru mediu. Directiva adaugă unele precizări la această definiție, enumerând, în Anexa nr.I, activitățile industriale vizate, iar în anexa nr. III, substanțele a căror prezență poate crea o prezumție de pericol. Prima din aceste liste priveşte instalațiile de producere, transformare ori tratament al substanțelor utilizând procedee determinate (de exemplu, hidroliză, oxidare, polimerizare), în timp ce secunda enumeră circa 180 de substanțe.

Înainte de implementarea unei activități care prezintă riscuri majore de poluare, sunt prevăzute o serie de măsuri de precauție, precum: autorizarea (în baza unui studiu de impact), informarea publicului şi autorităților asupra implantării geografice a instalațiilor şi condițiilor meteorologice dominante, sursele de pericol imputabile situării geografice, numărul maxim al persoanelor care lucrează aici şi al celor expuse riscului ş.a. Sunt necesare, de asemenea, o descriere generală a produselor selenice, elementelor care prezintă importanță din punctul de vedere al securității, lista substanțelor stocate ori utilizate, produsele de fabricație, subprodusele şi reziduurile. Totodată, se impun a fi comunicate măsurile luate pentru asigurarea funcționării aparatelor în condiții de securitate, planurile de urgență, serviciile şi persoanele competente pentru siguranță (art. 5 din Directiva Seveso).

În caz de producere a unui accident major, fabricantul este ținut să informeze imediat autoritățile competente, comunicându-le orice informație utilă asupra circumstanțelor evenimentului, substanțele periculoase care sunt implicate şi în privința măsurilor întreprinse. Trebuie făcute cunoscute, de asemenea, toate datele disponibile necesare pentru evaluarea impactului accidentului asupra omului şi mediului său. La rândul lor, autoritățile competente sunt ținute să asigure că măsurile de urgență şi cele care sunt necesare pe termen mediu şi lung au fost luate; acestea trebuie, totodată, să culeagă, pe cât posibil, informațiile necesare pentru completarea analizei accidentului major şi a face eventual recomandări (art. 10 din Directiva Seveso).

În concluzie, Directiva 82/501 prevede că statele membre trebuie să ia măsuri în scopul ca responsabilii platformelor industriale care prezintă riscuri de accidente majore să adopte mijloacele de prevenire adecvate, astfel încât autoritățile publice să fie informate asupra riscurilor şi să exercitre un control asupra activităților industriale periculoase, pentru ca personalul şi populația să fie informați de riscuri şi conduita ce trebuie avută în caz de accident. Acest obiectiv este urmărit prin instituirea unui regim special pentru instalațiile cele mai periculoase, prevăzându-se notificarea şi aducerea la zi a acestuia.

În decembrie 1996, Consiliul a adoptat Directiva privind controlul asupra accidentelor industriale majore implicând substanțe periculoase (Directiva Seveso II). Acest nou text va înlocui, în următorii doi ani, Directiva Seveso I (82/501/EEC) și stabilește:

a) obligația industriilor la care se referă documentul să stabilească strategii speciale pentru prevenirea accidentelor majore;

b) necesitatea întocmirii unor rapoarte de securitate în cazurile în staționării anumitor cantități de substanțe chimice pe un sit;

c) obligația ca obiectivul prevenirii accidentelor majore și a urmărilor acestora să fie încorporat în alte strategii și politici ale statelor membre.

4.4. Regimul deșeurilor

Potrivit documentelor comunitare, deșeurile sunt definite ca orice substanță sau orice obiect al căror detentor s-a desistat ori are obligația să se desisteze, în virtutea dispozițiilor legislației naționale în vigoare (art. 1 din Directiva 75/442 din 15 iulie 1975).

O estimare a cantității deșeurilor produse în țările Uniunii Europene este foarte dificilă, chiar imposibilă, în special datorită absenței unei nomenclaturi unice utilizate de statele membre. Într-un raport din 1987, de exemplu, Comisia pentru mediu a Parlamentului European se referea la o cantitate totală de circa 2,2 miliarde tone pe an.

În medie, în marea majoritate a statelor comunitare 60% din deșeurile domestice ajung să fie depozitate, 33% sunt incinerate și circa 7% sunt compostate. Dimpotrivă, peste 60% din deșeurile industriale sunt valorificate, față de 95% din deșeurile agricole.

Ansamblul activităților de tratare a deșeurilor (cuprinzând industriile de eliminare a deșeurilor, tratamentul, reciclajul și comercializarea acestora) ocupa deja, în 1982, peste 2 milioane de persoane în CE și antrena o cifră anuală de afaceri situată între 100 și 200 miliarde ECU.

Prima Strategie comunitară pentru gestiunea deșeurilor (aprobată de către Consiliu prin rezoluția din 7 mai 1990 asupra politicii deșeurilor) a fixat principiile, obiectivele politice și acțiunile pe care UE intenționează să le promoveze în viitor pe cale legislativă sau prin alte mijloace. Astfel, prima axă a strategiei o constituie prevenirea formării de deșeuri prin tehnologii curate și de către produse (prin luarea în considerație a impactului asupra mediului de-a lungul întregului ciclu de viață al produsului); a doua axă este revalorificarea (adică reintroducerea acestuia în circuitul economic propriu-zis), a treia – optimizarea eliminării finale, a patra axă este reprezentată de reglementarea transportului, iar a cincea de acțiunea curativă. Aceste elemente sunt completate prin prioritatea acordată aplicării legislației comunitare și gestiunea deșeurilor într-un cadru comunitar fără frontiere interioare (mișcarea deșeurilor în vederea eliminării vizând, deopotrivă, acțiunile din interiorul UE și din afara acesteia).

Cea dea a doua Strategie comunitară pentru gestiunea deșeurilor (aprobată prin Rezoluția Consiliului din 24 februarie 1997) consideră că politica UE în materie trebuie să urmărească definirea unui nivel ridicat de protecție a mediului ținându-se seama de avantajele și de costurile care pot rezulta din acțiunea sau din absența acțiunii și având în vedere funcționarea pieței interioare. Ca principii de acțiune sunt

proclamate: principiul prevenirii, principiul poluatorul-plăteşte, principiul responsabilităţii divizibile şi principiul precauţiei.

"Pachetul" de reglementări juridice adoptate în cadrul UE în acest domeniu (circa 35) vizează aspecte variate: producerea, transportul, valorificarea, recuperarea, depozitarea, ambalarea, etichetarea etc., acordându-se o atenţie deosebită deşeurilor toxice ori periculoase, cât şi fluxului transfrontalier de deşeuri, factor de poluare a mediului atât la nivel naţional, cât şi internaţional.

Perspectiva generală privind un management eficient al deşeurilor este precizată în Directiva-cadru privind deşeurile (nr. 75/442/CEE) şi Directiva, cu caracter complementar, nr. 91/689/CEE vizând deşeurile periculoase. Aceste două acte normative stabilesc cadrul structurilor de management al deşeurilor care a fost detaliat prin două grupe de subdirective: unul care se referă la cerinţele privind premisele şi operaţiunile de facilitare a depozitării deşeurilor şi altul vizând tipuri specifice de deşeuri, cum ar fi uleiurile, ambalajele şi bateriile.

Directivele adoptate încă din anii 1970 au fost periodic amendate şi perfecţionate, ca urmare a aderării unor noi state ori progreselor tehnico-ştiinţifice şi experienţei acumulate.

Una dintre problemele centrale ale regimului deşeurilor o constituie deci gestiunea acestora. Principiul fundamental de acţiune comunitară în materie îl constituie evitarea şi reducerea cantităţii şi nocivităţii deşeurilor; efortul comunitar este îndreptat, în consecinţă, spre prevenirea creării de deşeuri, înainte de a prevedea revalorificarea şi modalităţile de eliminare finală. Această operaţie complexă presupune eliminarea deşeurilor fără a pune în pericol sănătatea omului şi fără a prejudicia mediul, creând riscuri pentru apă, aer ori sol, nici pentru faună şi floră, fără a provoca incomodităţi prin zgomot ori mirosuri şi fără a aduce atingere siturilor şi peisajelor (art.4 din Directiva 75/442). Statele membre trebuie să stabilească ori să desemneze autorităţile competente într-o zonă determinată, să planifice, organizeze şi supervizeze operaţiunile de eliminare a deşeurilor. Regula fundamentală în domeniu este aceea că deşeurile trebuie să fie, în permanenţă, sub controlul autorităţilor desemnate în acest scop; acestea sunt ţinute să stabilească planuri referitoare la tipurile şi cantităţile de deşeuri de eliminat, siturile adecvate pentru aceste operaţiuni, prescripţiile necesare ş.a. Toţi deţinătorii de deşeuri trebuie fie să asigure ei înşişi eliminarea acestora, fie să le dea colectorului public ori unei întreprinderi de eliminare (art.6 şi 7 din Directiva nr. 75/442). Instalaţiile de tratament, de stocaj ori de depozitare a deşeurilor pentru contul altuia trebuie supuse unei autorizaţii care să prevadă tipurile şi cantităţile de deşeuri de tratat, prescripţiile tehnice generale şi măsurile de precauţii care se impun. La cererea autorităţii competente, instalaţia trebuie să poată prezenta informaţii asupra originii, destinaţiei şi tratamentului deşeurilor, precum şi asupra tipurilor şi calităţilor lor. În plus, un control periodic se efectuează în special asupra modului de respectare a condiţiilor de autorizare (art. 8 şi 9 din Directivă).

Directiva 75/442 privind deşeurile constituie primul instrument juridic comunitar care a invocat principiul poluatorul plăteşte; conform art. 11, costul eliminării deşeurilor, deducerea făcută prin eventuala lor valorificare, trebuie să fie suportate de către detentorul care dă deşeurile unui colector ori unei întreprinderi şi, dacă e cazul, de detentorii anteriori ori producătorului produsului generator de deşeuri.

Un tratament deosebit de riguros este aplicat în privința deșeurilor toxice. Potrivit Directivei nr. 91/689, aceste deșeuri nu trebuie să fie stocate, tratate și/sau depozitate decât prin instalații, stabilimente ori întreprinderi care au obținut, în prealabil, o autorizație specială.

Operațiunile de eliminare trebuie să fie supervizate de către autoritățile desemnate în acest sens. Eliminatorii sunt obligați să țină un registru al deșeurilor, iar un document de identificare trebuie să însoțească orice transport de deșeuri.

Transportul deșeurilor face obiectul Regulamentului nr. 259/93/EEC privind supervizarea și controlul transportului deșeurilor în interiorul sau în afara Comunității Europene, care stabilește un sistem de control al mișcării deșeurilor care implementează Convenția de la Basel, deciziile Consiliului OCDE privind deplasările transfrontaliere ale deșeurilor și a patra Convenție ACP-EEC (Lomé IV). Spre deosebire de Convenția de la Basel, Regulamentul privește și transportul deșeurilor nepericuloase. Astfel, el stabilește regimuri distincte privind transportul în cadrul UE, importul, exportul, transportul în tranzit și diferite cerințe în funcție de destinația deșeurilor: recuperarea sau depozitarea ori dacă este înscris pe lista verde, galbenă sau roșie. Ca regulă, listele galbenă și roșie cuprind deșeuri periculoase, iar cea verde nepericuloase.

În domeniul eliminării deșeurilor, Directiva nr. 94/67/EEC privind incinerarea deșeurilor periculoase (subdirectivă a Directivei-cadru nr. 75/442/CEE) impune statelor membre UE să stabilească condiții obligatorii de funcționare și valorile limită ale emisiilor uzinelor de incinerare a deșeurilor periculoase prin intermediul autorizațiilor administrative. Face obiectul procesului de autorizare și deversarea apelor uzate. La rândul lor, Directivele nr. 89/369/EEC și nr. 89/429/EEC (subdirective ale Directivei-cadru nr. 84/360/EEC privind combaterea poluării aerului de la fabricile industriale) instituie cerințe specifice de autorizare și funcționare privind uzinele de incinerare noi sau deja existente. Cele două acte normative reglementează autorizarea, proiectarea, echipamentul și funcționarea uzinelor municipale de incinerare a deșeurilor. Sunt considerate noi uzinele care au primit autorizația înainte de 1 decembrie 1990. De la exigențele directivei sunt exceptate uzinele care incinerează în mod special nămolurile reziduale, deșeurile chimice, toxice sau periculoase, deșeurile medicale provenite din spitale și alte tipuri de deșeuri speciale, chiar dacă aceste uzine incinerează și deșeuri municipale, deoarece acestea sunt supuse unui regim mai strict instituit prin Directiva nr. 91/689/CEE. În funcție de capacitatea nominală a uzinei de incinerare sunt stabilite trei limite ale emisiilor de praf, câteva combinații ale metalelor grele, acid clorhidric, acid fluorhidric și SO_2.

Referitor la deșeurile specifice, directiva nr. 75/439/CEE urmărește crearea unui sistem armonizat privind colectarea, tratarea și depozitarea deșeurilor de ulei, care permite statelor comunitare să ramburseze companiilor costurile nerecuperate în legătură cu colectarea și depozitarea uleiurilor uzate. Se acordă prioritate regenerării deșeurilor de ulei, apoi combustiei lor și, în cele din urmă, distrugerii sau depozitării controlate. Statele membre ale UE sunt ținute să asigure colectarea și depozitarea în siguranță a deșeurilor de ulei, orice deversare a acestora în apă sau în sistemele de drenaj fiind strict interzisă. Acțiunile de depozitare sunt supuse autorizării, iar cele de colectare trebuie înregistrate și supervizate. În același context, Directivele privind bioxidul de titan nr. 78/176/CEE și nr. 82/883/CEE au drept scop prevenirea și

reducerea progresivă a poluării cauzate de deşeurile rezultate din procesarea bioxidului de titan.

Ca măsuri concrete sunt prevăzute: autorizarea depozitării deşeurilor numai dacă evaluarea arată că nu pot fi eliminate prin alte mijloace şi nu rezultă efecte negative pentru mediu, obligativitatea ca noile instalaţii să aplice procesele tehnologice şi tehnicile disponibile care au impactul distrugător cel mai redus asupra mediului, iar statele membre ale UE sunt ţinute să elaboreze şi să trimită Comisiei europene planuri de aplicare a scopurilor şi obiectivelor directivei.

O Directivă specială, cea cu nr. 96/59/EEC se referă la eliminarea bifenililor şi trifenililor policlorinaţi (BPC) şi decontaminarea echipamentelor care îi conţin. Aceste echipamente trebuie inventariate, etichetate şi datele raportate Comisiei până în septembrie 1999, când aceste operaţiuni se vor efectua din nou. Echipamentul care conţine BPC şi care nu a fost încă decontaminat trebuie păstrat în condiţii adecvate pentru a se evita scurgerile periculoase. Mijloacele de depozitare a BPC trebuie autorizate în conformitate cu Directiva 94/67/EEC. Nămolul rezidual folosit în agricultură face obiectul Directivei nr. 86/278/EEC care instituie un control al utilizării acestuia prin stabilirea valorilor limită privind concentraţiile de metale grele din sol sau din nămol şi cantităţile maxime de metale grele (cadmiu, cupru, nichel, plumb, zinc, mercur) care pot fi transmise în sol.

Directiva nr. 91/157/EEC, adoptată ca o reglementare specifică în cadrul Directivei 75/442/EEC, se referă la recuperarea şi/sau depozitarea controlată a bateriilor şi acumulatorilor care conţin cantităţi de mercur, cadmiu sau plumb. În baza sa, statele membre ale UE trebuie să întocmească programe de reducere a conţinutului de metale grele, de promovare a comercializării bateriilor sau acumulatorilor perfecţionaţi, de reducere treptată a produselor care trebuie eliminate, precum şi să promoveze cercetarea şi să favorizeze folosirea unor substituenţi care conţin mai puţini poluanţi. Se impune, de asemenea, asigurarea unei organizări eficiente a colectării separate şi, acolo unde este cazul, stabilirea unui nou sistem de depozitare. Pentru a încuraja reciclarea se pot utiliza instrumente economice, iar consumatorii trebuie să fie complet informaţi despre aspectele de risc şi oportunităţile privind depozitarea.

În sfârşit, Directiva nr. 94/62/EEC aplică strategia Uniunii Europene cu privire la deşeurile din ambalaje, diminuarea impactului acestora asupra mediului şi să evite apariţia de bariere comerciale în cadrul Comunităţii Europene. Sunt vizate ambalajele şi deşeurile din ambalaje industriale, comerciale sau domestice, indiferent de materialele folosite.

În privinţa mişcărilor transfrontaliere de deşeuri, Uniunea Europeană este parte la Convenţia de la Basel din 22 martie 1989 şi, în consecinţă, regulile acesteia sunt asimilate de către dreptul comunitar. Anterior, fuseseră adoptate două directive asupra supravegherii şi controlului în Comunitate a transferurilor transfrontaliere de deşeuri periculoase (Directiva nr. 84/631 din 6 decembrie 1984 şi, respectiv, Directiva nr. 87/112 din 23 decembrie 1986). În 1995, Convenţia de la Basel a fost modificată şi, în consecinţă, din 1988 nu va mai fi permis nici un export de deşeuri periculoase către ţările membre ale UE şi OCDE.

Documentele se bazau pe două reguli: a) statele destinatare trebuie să accepte transportul deşeurilor pe teritoriul lor, şi b) deşeurile trebuie să fie întotdeauna însoţite de un document care să ofere indicaţii asupra originii şi compoziţiei lor, itinerarul şi

asigurările care să acopere eventualele pagube, măsurile de securitate în timpul transportului şi, în sfârşit, capacitatea tehnică a eliminatorului de a proceda la această operaţie în condiţii care să nu prezinte pericol nici pentru sănătatea umană şi nici pentru mediu. O directivă din 1995 privind ambalarea şi deşeurile provenite din ambalaje creează un cadru juridic comun pentru strategia în domeniu a statelor membre.

4.5. Prevenirea şi combaterea poluării sonore

Potrivit unor estimări recente, circa 20% din populaţia Uniunii Europene suferă din cauza nivelului ridicat de zgomot, care afectează sănătatea şi starea de confort.

Dintre cele trei categorii de zgomot, cel produs de transporturi şi de vecinătate a intrat în atenţia dreptului comunitar. În privinţa primului, reglementările comunitare au stabilit limite pentru emisiile sonore ale motoarelor, prin impunerea de norme pentru eşapament (în special Directiva nr. 70/157 din 6 februarie 1970 cu modificările din 1973 şi 1984 şi adaptările necesare la progresul tehnic), reguli privind derularea traficului, limitarea utilizării avertizoarelor sonore ş.a.

Reglementările comunitare privind controlul zgomotului pot fi grupate în patru categorii principale: cele referitoare la emisiile sonore provenite de la autovehiculele cu motor, directivele de limitare a emisiilor sonore privind avioanele, cele vizând zgomotul produs de aparatele electrocasnice şi, în sfârşit, prevederile vizând emisiile sonore datorate echipamentelor de construcţii.

O prezentare descriptivă arată că prin Directiva nr. 70/157/EEC s-au introdus limite ale nivelurilor sonore privind zgomotul produs de vehicule rutiere şi a stabilit cerinţele referitoare la măsurarea nivelurilor sonore şi sistemele de evacuare şi a amortizoarelor de zgomot. Câteva amendamente ulterioare, ultimul prin Directiva nr. 96/20/EEC, au redus continuu nivelurile de zgomot acceptabile. Valorile limită pentru opt tipuri de vehicule pentru persoane şi marfă sunt cuprinse între 74 dB (A) şi 80 dB (A). Directiva nr. 78/1015/EEC privind zgomotul produs de motociclete stabileşte limitele acceptabile ale nivelurilor sonore admisibile privind motocicletele şi cerinţele privind amortizoarele, eşapamentele sau ale celor de admisie. Se introduce o procedură armonizată de testare înainte de emiterea certificatului de măsurare a nivelului sonor. De asemenea, sunt instituite valori limită pentru trei categorii de motociclete, variind de la 75 dB (A), la 80 dB (A).

Zgomotul produs de avioane este reglementat prin patru directive comunitare, în funcţie de categoria acestora şi natura activităţilor poluante.

Astfel, Directiva nr. 80/51/EEC stabileşte limitele privind emisiile sonore care provin de la avioanele subsonice, bazate pe standardele adoptate în cadrul Organizaţiei Internaţionale a Aviaţiei Civile (OACI). Obiectivul îl constituie reducerea zgomotului produs de acest tip de avioane, avându-se în vedere factorii de mediu, fezabilitatea tehnică şi consecinţele de ordin economic. De asemenea, se precizează conţinutul documentelor doveditoare pentru certificarea privind zgomotul şi se solicită statelor membre să-şi recunoască reciproc valabilitatea acestor documente. Directiva nr. 80/629/EEC instituie reguli mai stricte în privinţa limitării emisiilor sonore ale anumitor avioane subsonice cu reacţie, înregistrate pe teritoriul ţărilor comunitare. Ca şi în cazul Directivei nr.80/51/EEC normele tehnice sunt încorporate prin trimitere la reglementările adoptate în cadrul OACI.

În domeniul măsurilor de gestiune, Directiva nr. 92/14/EEC impune restricţii în utilizarea anumitor tipuri de avioane pentru a reduce zgomotul şi limitează operarea

pe aeroporturile din statele membre ale UE a celor care nu se conformează standardelor cuprinse în anexa nr. 16 a Convenției OACI. Respectivele restricții se aplică avioanelor civile cu o greutate minimă de 34.000 kg și o capacitate de 19 locuri și mai multe. Referitor la materia zgomotului de vecinătate produs de întreprinderile de construcții, se cuvine menționată, mai întâi, Directiva nr. 79/113/EEC privind determinarea emisiilor de zgomot ale fabricilor și echipamentelor de construcții, care introduce o metodă de testare pentru stabilirea emisiilor sonore provenite de la fabrici și echipamente de construcții și care cuprind: aparate, dispozitive, instalații sau componente care sunt folosite în lucrările de inginerie civilă și șantierele de construcții. Procedurile de verificare trebuie să fie utilizate în determinarea nivelurilor maxime admisibile ale emisiilor sonore ale echipamentelor, stabilite în condițiile Directivei nr. 84/532/EEC privitoare la examinarea tip a CE pentru fabricile de echipamente de construcții. Pentru principalele tipuri de echipamente cerințele specifice, armonizate pentru cele 15 state membre, au fost stabilite prin reglementări separate. Astfel, toate cele șapte subdirective cer ca produsele să fie etichetate cu indicarea nivelului sonor garantat de fabricant și să conțină explicații asupra metodei de măsurare a zgomotului din aer și proceduri de testare locală pentru verificarea conformității modelelor de produse cu tipul examinat. Statele membre nu pot scoate de pe piață echipamentele care corespund cerințelor legale, dar li se permite să reglementeze folosirea lor în zone sensibile (de exemplu, lângă spitale). Certificatele de examinare tip CEE sunt valabile pentru o perioadă de 5 ani și pot fi reînnoite.

Iată directivele care stabilesc limitele emisiilor sonore în mediu și cerințele necesare eliberării certificatelor examinărilor tip CEE pe categorii de echipamente: pentru compresoare, Directiva nr. 84/533/EEC, pentru macaralele turn, Directiva nr. 84/534/EEC, pentru generatoarele de sudură, Directiva nr. 84/536/EEC, pentru picamere Directiva (84/537/EEC), pentru motocositoare, Directiva 84/538/EEC, iar pentru excavatoarele hidraulice, Directiva nr. 86/662/EEC.

În sfârșit, Directiva nr. 86/594/EEC este o reglementare cadru pentru emisiile de zgomot produse de aparatele electrocasnice. Ea furnizează consumatorilor și utilizatorilor standarde și proceduri privind modul de a dispune de informații exacte asupra zgomotului produs de aparatele electrocasnice, prin intermediul etichetelor și altor instrumente. Sunt formulate principii generale ale informării opiniei publice asupra nivelurilor de zgomot.

Astfel, sub raportul conținutului general, documentele în materie au introdus limite în privința nivelurilor sonore maxime pentru șapte tipuri de vehicule, exigențele în materie de măsură și cele relative la sistemele de eșapament (silențioase) (Directiva nr. 70/157), limitele nivelurilor sonore autorizate pentru motociclete, exigențele aplicabile sistemelor de eșapament și dispozitivelor silențioase de admisie, precum și o procedură de probă aplicabilă în statele membre înainte de eliberarea unui certificat de măsură a nivelului sonor (Directiva nr. 78/1015/CEE), limitele de emisii sonore pentru avioanele subsonice bazate pe normele specifice ale OACI (Directiva nr. 80/51/CEE, și completărilor prin Directiva nr. 89/629/CEE privind avioanele civile subsonice).

Referitor la zgomotul de vecinătate, principala metodă utilizată constă în impunerea de norme de emisie sonoră la unele obiective: de exemplu, o directivă-cadru a CEE (nr. 84/532 din 17 septembrie 1984) a fixat o procedură de omologare comună pentru materialele utilizate pe șantiere. Aceasta este completată prin

instituirea de norme şi proceduri, fixarea de limite sonore şi alte exigenţe conexe pentru eliberarea de certificate CEE tip ş.a.

În noiembrie 1996, Comisia Europeană a adoptat o "Cartă verde" în domeniu, intitulată "Strategia viitoare privind zgomotul".

5. Dreptul comunitar şi problemele ecologice globale

Ultimele decenii s-au caracterizat prin apariţia şi afirmarea unor probleme ecologice globale, la a căror producere au contribuit şi contribuie, într-o măsură mai mare sau mai mică, toate ţările şi popoarele lumii, şi a căror soluţionare, în consecinţă, presupune cooperarea coordonată a tuturor statelor planetei. Într-adevăr, efectul de seră, diminuarea stratului de ozon, sărăcirea biodiversităţii ş.a. sunt fenomene globale, care necesită o abordare şi conlucrare mondială. În acelaşi timp, conform dictonului-emblemă pentru domeniul mediului "a gândi global, a acţiona local", reacţiile reglementării juridice s-au manifestat deopotrivă la nivel naţional, comunitar şi internaţional.

Aşa se face că încă al IV-lea program de acţiune în materie de mediu al CEE (UE) stipula că "apare din ce în ce mai clar faptul că numeroase probleme ecologice importante pentru Comunitate nu pot fi tratate în mod eficace la nivel local, regional, naţional şi nici măcar comunitar. Unele dintre aceste probleme relevă, prin natura lor, un caracter internaţional (chiar global). Se cuvine deci tratate la acest nivel. Aceasta implică pentru CEE şi statele membre participarea activă la acţiunea internaţională pentru protecţia mediului".

După conferinţa de la Rio de Janeiro (1992) şi ca urmare a documentelor adoptate în acest cadru, preocupările UE în domeniu s-au amplificat considerabil, simultan cu apariţia şi dezvoltarea reglementărilor pertinente.

5.1. Schimbarea climatică

Ideea centrală a acţiunii comunitare faţă de această problemă globală este că UE trebuie să-şi asume o responsabilitate specială în combaterea fenomenului, ţinând seama de forţa sa economică şi partea de răspundere ce-i revine în producerea acestuia.

După cum este cunoscut, preocupările faţă de această nouă sfidare planetară au determinat o serie de conferinţe internaţionale asupra gazului carbonic, cauzelor şi efectelor sale în perioada 1985-1987. Au urmat apoi reacţii adecvate din partea ONU şi PNUE. Deci două conferinţe mondiale asupra climatului - Haga, 10-11 martie 1989, şi Geneva, 29 octombrie 1990 - au exprimat îngrijorarea comunităţii internaţionale faţă de dimensiunile şi implicaţiile acestui fenomen şi au preconizat programe şi strategii adecvate.

Consiliul CEE a adoptat, la 21 iunie 1989, o Rezoluţie privind efectul de seră şi Comunitatea a afirmat nevoia de a se încheia un acord internaţional asupra schimbărilor climatice, în special asupra reducerii nivelului actual al CFC la mai puţin de 85 la sută cât mai rapid posibil şi de a promova o acţiune în scopul reducerii emisiilor de alte gaze care contribuie la producerea efectului de seră (CO_2 în special). În 1990, un Consiliu comun al miniştrilor mediului şi energiei a acceptat ideea unei abordări comune a problemelor şi a unui răspuns comunitar. Astfel, ţările industrializate cu un înalt nivel de emisii poluante vor trebui să adopte măsuri urgente pentru a le stabiliza ori reduce şi să ajute ţările în curs de dezvoltare pentru a participa la acest efort conjugat, prin acordarea de resurse financiare şi transferul de tehnologii curate.

Obiectivul declarat a fost acela de a atinge în anul 2000 o stabilizare a emisiilor totale de CO_2 la nivelurile din 1990, în ansamblul Uniunii Europene.

Tot în acest context, CEE a semnat şi aprobat Convenţia-cadru privind chimbările climatice, încheiată la Rio de Janeiro (iunie 1992) şi a prticipat la Conferinţa de la Kyoto (decembrie 1997), angajându-se să reducă emisiile de gaze cu efect de seră până în anii 2010-2012 cu 8 la sută.

5.2. Diminuarea stratului de ozon

Diminuarea stratului protector de ozon în proporţii alarmante, prin apariţia unor "găuri" deasupra Antarcticii, a fost remarcată şi prezentată drept o problemă mondială în 1979. De atunci, "reacţia" cooperării şi reglementării internaţionale s-a multiplicat şi diversificat, inclusiv sub forma unor tratate semnificative, în frunte cu Convenţia de la Viena (1985) şi Protocolul de la Montreal (1987).

În privinţa acţiunii comunitare, primele decizii în vederea controlării produselor chimice vinovate de diminuarea păturii de ozon datează de la începutul anilor 1980 şi privesc clorofluorocarbonii (CFC 11 şi 12).

Totodată, în 1985 şi 1987 CEE a jucat un rol important în negocierile vizând adoptarea celor două documente internaţionale în materie, soldate, în cele din urmă, cu ratificarea Convenţiei de la Viena şi adoptarea Regulamentului 3322/1988 (modificat prin Regulamentul 594/1991) privind producerea şi consumul de substanţe care afectează pătura de ozon.

Adoptarea documentului a născut şi o problemă de ordin juridic, întrucât s-a bazat pe articolul 130 R din Tratatul constitutiv, ceea ce nu reprezintă o bază juridică corectă, dar are drept consecinţă faptul că statele membre pot astfel să adopte, la nivelul naţional, dispoziţii mai severe.

Protocolul de la Montreal a fost revizuit în 1990 pentru a amplifica reducerea progresivă a substanţelor deja controlate şi a extinde controlul la noi substanţe. Amendarea a intrat în vigoare la nivelul CEE în martie 1991 printr-un regulament chiar mai sever decât revizuirea. Aşa, de exemplu, datele prevăzute pentru eliminarea tuturor CFC şi tetraclorura de carbon în procedee şi în produse au fost devansate cu 3 şi 4 ani. În acelaşi timp, CEE a pledat în favoarea stabilirii unui mecanism financiar menit să ajute ţările în curs de dezvoltare să răspundă la exigenţele protocolului şi a încheiat trei acorduri voluntare cu alte sectoare industriale care depind de CFC, respectiv industria de aerosoli, materiale plastice şi frigidere. Convenţia de la Viena şi Protocolul de la Montreal au fost implementate în plan comunitar prin Regulamentul EC/3093/94. Documentul stabileşte standarde stricte în ceea ce priveşte CFC-urile, HCFC-urile şi bromura de metil şi instituie reguli vizând importul substanţelor controlate din statele terţe, precum şi recuperarea, distrugerea ori reciclarea. Regulamentul prevede accelerarea procesului de eliminare a utilizării substanţelor ce depreciază stratul de ozon faţă de ritmul stabilit la nivel internaţional şi instituie standarde mai stricte faţă de cele dispuse prin Protocolul de la Montreal pentru CFC, HCFC şi bromura de metil. De asemenea, proceduri de control sunt prevăzute în cadrul producţiei, importului, exportului, furnizării, utilizării şi recuperării substanţelor controlate enumerate în Anexa I. Documentul instituie şi un sistem de licenţe de import.

5.3. Sărăcirea biodiversității

Exploatarea crescândă a resurselor naturale, amplificarea poluării şi creşterea accelerată a populației sunt tot atâtea ameninţări pentru habitate. Se estimează că, în mai puțin de 200 de ani, 128 de specii de păsări şi 95 de specii de mamifere au dispărut de pe planetă. În unele regiuni, mai mult de jumătate din speciile endemice au dispărut după 1950. În altele, numeroase specii care supraviețuiesc încă cunosc un declin evident al populațiilor. Aşa, de pildă, în întreaga Europă mamiferele mari, inclusiv lupul, ursul, linxul şi alte feline sălbatice sunt ameninţate în special de către utilizatorii solului, respectiv agricultorii şi vânătorii. Problemele biodiversității sunt acute mai ales în zone din Europa centrală şi de vest. Vătămările aduse biodiversității sunt dintre cele mai numeroase: cele mai importante dintre ele vizează contaminarea şi perturbarea habitatului datorită dezvoltării economice, urbanizării, incendiilor, eroziunii, extinderii monoculturii şi altor intervenții umane.

Dacă se menţin tendinţele actuale, de la 5 la 15 la sută din speciile mondiale ar putea dispărea până în anul 2000 şi s-ar putea atinge chiar 20 la sută în 2050.

Primele demersuri pentru a institui un regim juridic de protecție a biodiversității la nivel comunitar datează din 1979, când a fost adoptată Directiva 79/409 relativă la conservarea păsărilor sălbatice; în 1982 au fost adoptate de către CEE două convenții internaționale privind conservarea speciilor sălbatice migratoare (Convenția de la Bonn) şi conservarea faunei şi habitatelor naturale europene (Convenția de la Berna). De asemenea, Uniunea Europeană a aderat la CITES.

În sfârşit, Directiva 92/43 din 21 mai 1992 priveşte conservarea habitatelor naturale, fauna şi flora sălbatică, iar UE a semnat Convenția privind diversitatea biologică, adoptată sub auspiciile ONU.

5.4. Protecția pădurilor tropicale

Acțiunea comunitară în direcția protejării pădurilor se integrează în contextul global al diferitelor politici comunitare, în special politicile agricole, regionale şi de mediu.

Problemele relative la protecția pădurilor şi gestiunea lor durabilă au devenit, de asemenea, o parte integrantă a politicii de ajutorare a dezvoltării, aşa cum cere Convenția de la Lomé în alte acorduri de cooperare.

În plus, în 1990 Consiliul CEE a adoptat o rezoluție asupra pădurilor tropicale în care a subliniat importanța lor şi necesitatea de a le conserva.

UE participă activ la programul de acțiune asupra pădurilor tropicale şi la Organizația Internațională a Pădurilor Tropicale.

Secțiunea a IV-a: Aplicarea dreptului comunitar al mediului

În afara competențelor deosebit de largi în materie de reglementare, Uniunea Europeană are avantajul de a putea aplica regulile pe care le edictează. După cum se ştie, Comisia Uniunii Europene dispune de mijloace formale şi informale de control asupra realizării documentelor comunitare. După adoptarea unei directive de către Consiliu, Comisia adresează fiecărui stat membru o scrisoare oficială prin care îi transmite şi îi notifică intervalul de timp prevăzut pentru transpunerea sa în dreptul intern. Cu circa trei luni înainte ca momentul fixat pentru transpunere să se împlinească, Comisia reaminteşte guvernelor care se conformează obligațiilor datoria de a transforma directiva în măsuri aplicabile în dreptul intern.

De asemenea, statele membre transmit Comisiei o serie de informaţii asupra aplicării dispoziţiilor comunitare, dar aceasta întreprinde şi cercetări proprii, pe baza unor contacte formale ori informale, scrise ori orale, cu autorităţile naţionale însărcinate cu aplicarea directivelor. În caz de infracţiune, art.168 din Tratatul de la Roma permite Comisiei să antameze o procedură care poate avea trei faze: un aviz motivat, exprimând în detaliu în ce constă infracţiunea, solicitarea confirmării şi sesizarea Curţii de Justiţie[22].

O noutate în domeniu o reprezintă impunerea de amenzi pentru statele membre care nu se conformează deciziilor Curţii de Justiţie emise în cauze privind protecţia mediului, procedeu utilizat pentru prima dată în 1997. Astfel, primele şase cazuri de acţiune împotriva statelor membre privind absenţa conformităţii cu hotărârile precedente ale Curţii s-au soldat cu rezultate pozitive, respectiv alinierea rapidă a legislaţiilor naţionale respective la aceste cerinţe.

Practica deschiderii unor proceduri de infracţiuni a contribuit la dezvoltarea dreptului mediului, pe această cale obţinându-se un număr important de modificări ale legislaţiilor naţionale şi chiar prin condamnări ale statelor de către Curte, exemplul în acest sens provenind din Italia, Belgia şi Olanda în privinţa legislaţiei în domeniul protecţiei apei şi aerului. De asemenea, nici un stat nu a aplicat corect directiva asupra conservării păsărilor sălbatice şi condamnările aplicate Belgiei, Franţei şi Germaniei de către Curte având repercusiuni sensibile asupra drepturilor naţionale respective. Desigur, specificul reglementărilor ecologice comunitare se reflectă cu pregnanţă asupra modului de aplicare în practică a directivelor; caracterul preponderent tehnic, diversitatea destinatarilor şi obiectivelor urmărite, particularităţile adoptării acestora sunt numai câteva dintre cauze.

Cei care au elaborat Tratatul de la Maastricht au căutat să ofere şi mijloacele juridice pentru a pune în aplicare această politică ambiţioasă de dezvoltare durabilă, renovând procesul de luare a deciziilor, finanţarea măsurilor de protecţie şi lupta contra violării normelor comunitare de către state şi contra inerţiei instituţiilor. În acest sens, documentul a instituit un nou instrument de finanţare, respectiv Fondul de coeziune economică şi socială şi a dat ca domeniu de competenţă sectoare limitate: reţelele transeuropene în materie de infrastructură de transport şi realizarea de proiecte de mediu. De asemenea, au fost stabilite mecanisme juridice pentru a lupta fie împotriva violării normelor comunitare de către statele membre, fie contra relei administrări şi a instituţiilor comunitare (pronunţarea de decizii obligatorii de către Curtea de Justiţie, sesizarea mediatorului pentru proasta administrare a unei instituţii şi depunerea unei petiţii la Parlament, ancheta parlamentară, promovarea ideii parteneriatului şi lărgirea panopliei instrumentelor de protecţie a mediului).

În general, cea mai conştiincioasă ţară în privinţa aplicării şi respectării reglementărilor comunitare este Danemarca. Ţările sudice şi Olanda ridică cele mai multe probleme. Se constată diferenţe considerabile în privinţa modului în care reglementările UE influenţează drepturile naţionale. Astfel, pentru unele ţări ca

[22] La 15 ianuarie 1987, în materie de mediu, Comisia trimisese 100 de scrisori de punere în întârziere, emisese 43 de avize motivate şi avizase de 21 de ori Curtea de Justiţie (L.Kramer, *Du control de l'aplication des directives communautaires en matiere de l'environnement* în Revue du Marche Commun, nr.313/1988, p. 23-25). Există, totodată, o procedură de sesizare deschisă indivizilor, numeroase intervenţii ale Comisiei fiind rezultatul unor asemenea demersuri.

Danemarca, Germania şi Olanda aceasta reprezintă chiar o piedică în dezvoltarea rapidă a legislaţiei mediului. Implementarea dreptului comunitar este greu de urmărit mai ales în statele cu administraţie descentralizată în domeniul protecţiei mediului cum sunt Belgia, Olanda şi Spania.

După numărul plângerilor formulate, cele mai multe dificultăţi au apărut în implementarea directivelor relative la protecţia păsărilor sălbatice (79/409/CEE) şi evaluarea impactului asupra mediului (85/337/CEE). Ridicat este şi numărul plângerilor referitoare la reglementările privind poluarea apelor şi deşeurile.

Anual, D.G. XI se confruntă cu circa 200 de plângeri privind aplicarea formală sau efectivă a reglementărilor comunitare.

Chiar văzută din interior, situaţia aplicării dreptului comunitar al mediului reprezintă serioase deficienţe şi necesită măsuri urgente pentru remedierea lor. Astfel, Comunicatul Comisiei referitor la "Punerea în operă a dreptului comunitar al mediului" din 22 octombrie 1996 (COM (96) 500 final) ajunge la concluzia că obiectivul unui înalt nivel de protecţie a mediului nu poate fi atins decât dacă întregul cadru juridic existent este aplicat în mod corect. Imaginea generală în această privinţă arată că în 1995, statele membre au notificat măsuri de execuţie numai pentru 91 la sută din directivele comunitare în materie de mediu, ceea ce înseamnă că 20-22 directive rămân netranspuse în unele state membre[23]. În acelaşi an, Comisia a înregistrat un total de 265 infracţiuni aferente dreptului comunitar al mediului, bazate pe plângerile populaţiei, chestiuni parlamentare, petiţii şi constatări proprii ale Comisiei; în cifre reprezintă peste 20 la sută din toate infracţiunile înregistrate de Comisie în cursul anului. În octombrie 1996, Comisia avea peste 600 de dosare cu plângeri şi infracţiuni în materie de mediu deschise împotriva statelor membre, din care 85 se aflau pe rolul Curţii de Justiţie. Procedurile de infracţiune ale Comisiei pun în lumină problemele specifice ale aplicării legislaţiei comunitare în domeniul protecţiei mediului. Astfel, organul executiv a trebuit să angajeze proceduri "orizontale" contra marii majorităţi a statelor membre în ceea ce priveşte notificarea siturilor în virtutea Directivei 92/43/CEE privind conservarea habitatelor naturale, precum fauna şi flora sălbatică şi în relaţie cu Directiva 91/676/CEE asupra poluării apei prin nitraţi de provenienţă agricolă. Alte proceduri de infracţiuni arată probleme de mediu în sânul Comunităţii: dacă aspectele eliminării deşeurilor constituie o îngrijorare majoră pentru cetăţenii Uniunii Europene şi provoacă numeroase plângeri adresate Comisiei, principalul subiect de îngrijorare, în unele state membre, rezidă în depozitările ilegale ori, în altele, în emisiile provocate de incinerarea deşeurilor.

Procedurile de infracţiuni relevă, de asemenea, natura persistentă a anumitor probleme de mediu; multe din cazurile actuale privesc directive adoptate în anii 1970: Directiva 76/160/CEE referitoare la apele pentru îmbăiere şi Directiva 76/464/CEE privind substanţele periculoase în apele de suprafaţă sunt două exemple în care se ridică în permanenţă probleme de conformitate în unele state membre.

În raport cu aceste constatări, la nivel comunitar se apreciază că prioritare trebuie să fie măsurile vizând ameliorarea punerii în practică a dreptului comunitar, dat fiind că Uniunea intră într-o fază de consolidare a acquis-ului comunitar în domeniul protecţiei mediului. Mijloacele utilizate pentru asigurarea aplicării, bazate,

[23] Al treilea raport anual asupra Controlului aplicării dreptului comunitar (1995), Bruxelles, 29.05.1996, COM (96) 600 final.

în principal, pe utilizarea procedurii prevăzute în articolele 169 şi 171 din Tratatul de la Roma, s-au dovedit insuficiente din punctul de vedere al rapidităţii de acţiune şi al adaptării pentru a proteja mediul împotriva violărilor dreptului comunitar. Unele probleme care sunt imputabile caracteristicilor particulare dreptului mediului pot fi reduse, dacă nu anihilate, prin lărgirea panopliei instrumentelor utilizate, în special prin perfecţionarea mecanismelor de control. Pentru remedierea acestei situaţii, Comisia îşi propune promovarea unei noi abordări care să înglobeze ansamblul canalelor reglementare şi pe toţi actorii implicaţi şi meniţi să amelioreze starea actuală a punerii în operă a dreptului comunitar al mediului la toate nivelurile.

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY

CAPITOLUL V
PROBLEME ALE INTEGRĂRII ÎN U.E. A ŢĂRILOR DIN EUROPA CENTRALĂ ŞI DE EST. CAZUL ROMÂNIEI

Strategia generală de preaderare a ţărilor central şi est-europene la Uniunea Europeană a fost stabilită prin "Cartea Albă privind pregătirea ţărilor asociate din Europa centrală şi de est pentru integrarea în piaţa internă a Uniunii Europene[1]. În vederea sprijinirii şi pregătirii statelor asociate, documentul a stabilit două grupe de măsuri: prima, care trebuie adoptată până în anul 1997, iar a doua, până în anul 2000. Aşa cum se subliniază în chiar textul său, Cartea Albă urmăreşte drept obiectiv prioritar apropierea legislaţiei, măsurile instituite în acest sens fiind structurate în 23 de capitole, printre care se numără şi cel consacrat problemelor mediului.

Ca regulă de principiu, fiecare ţară asociată îşi va defini propriile priorităţi şi va redacta propriul său calendar, în funcţie de situaţia sa economică, socială şi politică şi în raport cu progresele deja realizate.

În plus, acordurile de asociere încheiate între, pe de o parte , UE şi statele membre, iar, pe de altă parte, statele central şi est-europene care urmează să adere au consacrat articole speciale, în cadrul titlului consacrat cooperării economice, energiei, sectorului nuclear, mediului şi gospodăririi apelor, iar armonizarea legislaţiei vizează şi reglementările din domeniul mediului.

Secţiunea I: Probleme generale ale aderării în domeniu

1. Mediul în Strategia de aderare a ţărilor din Europa centrală şi de est la Uniunea Europeană

Textul propriu-zis al Cărţii Albe a integrării este însoţit de voluminoase anexe care detaliază strategia generală în fiecare sector al activităţii comunitare.

Documentul porneşte de la ideea că strategia privind mediul este o componentă esenţială a creării Pieţei Interne şi că ele se sprijină reciproc. Această relaţie specială a fost, de altfel, recunoscută şi prin Actul Unic European (art. 100 A, paragrafele 3 şi 4) şi întărită prin art. 2 al Tratatului privind Uniunea Europeană, unde se stipulează imperativul ca Piaţa Internă să fie completată prin mijloace care să urmărească, *inter alia*, "o durabilă şi neinflaţionistă creştere respectând mediul".

Această abordare integrată a problemelor economice, sociale şi ecologice prezintă o semnificaţie deosebită şi din perspectiva creării unei pieţe deschise europene între UE şi ţările asociate din Europa centrală şi de est. Faptul că

---

[1] Whitw Paper of Commission: *Preparation of the associated countries of Central and Eastern Europe for integration into the internal market of the Union*, Commission of the European Communities, 1995 (COM (95) 163).

problemele mediului prezintă dimensiuni regionale şi universale (poluarea nu conoaşte graniţe politico-militare) face ca, în acest context, consideraţiile ecologice să facă parte din procesul integrării economice şi comerciale a statelor asociate, precum şi din strategia de preacces. Lucru exprimat clar în Acordurile de asociere, unde în capitolul "Cooperare economică" se stabileşte că"politicile şi celelalte măsuri se vor ghida după principiul dezvoltării durabile. Aceste politici trebuie să cuprindă, de la început, totalitatea considerentelor de mediu şi să fie corelate cu cerinţele unei dezvoltări sociale armonioase" (Titlul VI, art. 72.2).

Necesitatea de acorda o mare prioritate în cadrul dialogului structural domeniului mediului a fost subliniată mai ales în cadrul reuniunii comune dintre Consiliul miniştrilor mediului al UE şi miniştrii mediului din ţările asociate din Europa centrală şi de est, din 5 octombrie 1994.

2. Repere ale dreptului comunitar al mediului

Pornind de la considerarea armonizării legislaţiilor naţionale cu reglementările comunitare drept obiectiv prioritar, Cartea Albă stabileşte reperele generale ale dreptului comunitar al mediului la care trebuie să se raporteze statele pretendente la aderare.

În acest sens, problematica celor peste 300 de documente comunitare în materie, acoperind întinse şi diverse sectoare, de la poluarea apei şi aerului, managementul deşeurilor, biotehnologii şi până la securitatea nucleară şi protecţia naturii este structurată în cinci elemente (domenii) definitorii: a) producţia racordată la standardele de mediu; b) legislaţia referitoare la poluarea din surse staţionare; c) reglementările privind poluarea aerului şi apei; d) protecţia naturii; e) măsuri orizontale.

În cazul fiecărui sector sunt relevate obiectivele fundamentale şi indicate reglementările de bază.

Aşa, de exemplu, în privinţa producţiei, conform standardelor ecologice, baza juridică este reprezentată de art. 100A sau art. 130 S ale Tratatului de la Roma, iar reglementările derivate se referă la produsele chimice, radiaţii, deşeuri, organisme genetic modificate, emisiile motoarelor autovehiculelor ş.a.

Legislaţia asupra poluării produse din surse staţionare este prezentată mai ales din perspectiva controlului instalaţiilor industriale prin directive, precum: Directiva nr. 76/464/EEC privind poluarea cauzată de unele substanţe periculoase în mediul acvatic, nr. 84/360/EEC vizând combaterea poluării aerului prin plante industriale, nr. 88/604/EEC referitoare la pericolul d4e accidente majore ale unor activităţi industriale ş.a.

La fel s-a procedat şi cu sectorul reglementărilor vizând poluarea aerului şi apei şi protecţia naturii, indicându-se cele mai importante regulamente şi directive adoptate la nivel comunitar în materie.

În sfârşit, măsurile orizontale privesc reglementările vizând evaluarea incidenţelor asupra mediului ale proiectelor publice sau private (precum Directiva 85/337/EEC) sau accesul publicului la informaţia de mediu (procedura stabilită prin Directiva 90/313/EEC).

Toate aceste elemente ale legislației comunitare de mediu trebuie avute în vedere de către statele asociate, în sensul determinării unor mutații corespunzătoare în planul dreptului național. Dimensiunea ecologică reprezintă una dintre problemele majore, alături de cele de ordin economic și social, care presupune un efort substanțial – material și strategie – din partea țărilor central și est-europene. Într-adevăr, racordarea strategiei și legislației de mediu la standardele vest-europene presupune o reformă fundamentală, strâns legată de trecerea de la o economie de comandă, hipercentralizată, la una guvernată plenar de legile economiei de piață. Schimbarea tipului dominant de proprietate – de la predominanța proprietății publice (de stat) la cea a proprietății private – presupune și o restructurare fundamentală a strategiei de protecție a mediului. Iată de ce "construirea" noii legislații de mediu trebuie să se înscrie, deopotrivă, în cadrul procesului intern de tranziție, cu particularitățile lui, și să se raporteze la cerințele apropierii și integrării în structurile comunitare. Prioritară este, în acest sens, adoptarea rapidă a unei legislații de mediu care să consacre și să asimileze principii moderne de protecție și gestiune a problemelor mediului, precum: poluatorul plătește, precauția, preveniriea, instrumente economice pertinente ș.a.

Așa, de pildă, sub egida Consiliului Europei, în noiembrie 1991, a fost elaborat proiectul unei "Legi model privind protecția mediului", în scopul de a ajuta țările central și est-europene în realizarea reformei legislației de mediu.

Acordurile de asociere încheiate între, pe de o parte , UE și cei 15 membri ai săi, iar, pe de alta, statele pretendente la un asemenea statut, care urmăresc integrarea treptată a țărilor estice, chiar dacă acordă o atenție primordială domeniului economico-social, tranșează câteva perspective și pentru obiectivele protecției mediului.

3. Principii și reguli fundamentale ale aproximării (armonizării) legislației naționale cu reglementările Uniunii Europene privind mediul

Aproximarea (armonizarea) legislației naționale privind protecția mediului cu reglementările juridice comunitare în materie reprezintă o operație (obligatorie) indispensabilă pentru accederea oricărui stat asociat la Uniunea Europeană[2]. Aceasta exprimă cerința alinierii dreptului intern, a practicilor și procedurilor administrative la exigențele dreptului comunitar al mediului, în sensul asimilării acestora în litera și spiritul lor. Legislația de mediu a UE, dezvoltată în ultimii 30 de ani, cuprinde aproximativ 300 de acte normative – regulamente, directive, decizii, recomandări – la care se adaugă o serie de

[2] În actele normative și documentele politice comunitare se întâlnesc atât termenul de "Comunitate Europeană", cât și cel de "Uniune Europeană" cu semnificații cvasiidentice. Totuși, între cele două entități există o diferență majoră din punct de vedere juridic. Astfel, UE este mai ales o structură politică (instituită prin Tratatul de la Maastricht), în timp ce baza juridică a reglementărilor de mediu este reprezentată de Tratatul CE, iar Comunitatea Europeană e cea care ratifică convențiile internaționale , inclusiv cele în materie de mediu. De aceea, strict corect ar fi ca referința să se facă la reglementările juridice ale CE și nu la legislația UE. Totuși, pentru simplificare și evitarea confuziilor se utilizează termenul de Uniune Europeană în sens larg, care să cuprindă deopotrivă dimensiunea politică și cea juridică.

documente cu caracter politic: cele cinci programe de acţiune, politici şi strategii sectoriale, comunicate, declaraţii ş.a. Acestea din urmă, deşi nu au o forţă juridică obligatorie, contribuie la orientarea, interpretarea ori stimularea reglementărilor legale în materie.

Totuşi, în perioada de pregătire pentru acces, numărul reglementărilor comunitare de mediu la care statele asociate din Europa centrală şi de est trebuie să-şi alinieze legislaţia naţională şi practicile administrative ca o condiţie de aderare este considerabil mai mic, redus la aşa-numitul "acquis de mediu", care cuprinde circa 70 de directive (multe dintre ele amendate şi completate de-a lungul timpului) şi 11 regulamente.

Într-o interpretare mai largă "Acquisul Comunitar" de mediu include ansamblul de reglementări (directive, regulamente, decizii) adoptate în baza tratatelor constitutive, tratatelor internaţionale semnate de Comunitatea Europeană (CE), principiilor şi interpretărilor rezultate din jurisprudenţa Curţii Europene de Justiţie, politicilor comunitare în domeniu, cu alte cuvinte toate reglementările comunitare în litera şi spiritul lor.

Realizarea acestui obiectiv prioritar al integrării presupune un proces complex, multidimensional, care cuprinde parcurgerea a trei etape interdependente: a) transpunerea dreptului comunitar al mediului în ordinea juridică naţională, prin asimilarea reglementărilor UE în raport cu specificul lor şi conform procedurilor constituţionale interne; b) implementarea sau aplicarea practică a dispoziţiilor legale respective prin asigurarea instituţiiloor şi bugetelor necesare; c) mijloace de control şi sancţiuni pentru asigurarea conformităţii cu cerinţele comunitare[3].

În litera şi spiritul "Agendei 2000" şi a înţelegerilor stabilite în cadrul negocierilor bilaterale, fiecare stat care aspiră la integrare va trebui ca la momentul accederii în UE să fi asimilat întregul Acquis Comunitar în cadrul ordinii juridice naţionale şi să-şi fi adaptat în mod corespunzător sistemul administrativ; de asemenea, se pot stabili termene limită de realizare a anumitor elemente concrete, precum: pregătirea planurilor de combatere a poluării, desemnarea zonelor protejate sau a zonelor sensibile, conformarea cu limitele de emisii sau standardele de calitate a mediului etc.

[3] În accepţiunea Ghidului CE de aproximare transpunerea reprezintă orice măsură legislativă, reglementară sau administrativă cu caracter obligatoriu, adoptată de o autoritate competentă a unui stat membru, pentru a încorpora în cadrul sistemului legal naţional obligaţiile, drepturile şi cerinţele prevăzute în directivele de mediu ale UE, aplicarea practică constituie încorporarea reglementării comunitare de către autorităţile naţionale competente în deciziile individuale ca, de pildă, la emiterea unei autorizaţii, actualizarea unui plan sau program etc., iar implementarea semnifică totalitatea metodelor la care pot recurge autorităţile competente pentru a impune conformarea cu legislaţia în vigoare (de exemplu, monitorizarea , controlul la sursă, sancţiunile juridice ş.a.) în vederea ameliorării performanţelor politicii şi startegiilor de mediu.

"Liniile directoare" ale acestui proces au fost prefigurate din punct de vedere tehnic în "Ghidul privind aproximarea reglementărilor de mediu ale Uniunii Europene", adoptat de Comisia CE la 25 august 1997[4].

3.1. Reperele comunitare ale aproximării legislației de mediu

Modul de transpunere a reglementărilor comunitare depinde, în mare măsură, de categoria de acte normative de care este vorba: regulamente, directive, decizii şi de starea de dezvoltare a legislației naționale în materie.

Tratatul de la Roma, care a instituit CE (cu modificările aduse prin Actul Unic din 1987, Tratatul de la Maastricht, 1993, şi Tratatul de la Amsterdam, 1997) stabileşte doar câteva principii generale privind politicile de mediu (în art. 130 R), dar prevederile sale nu trebuie să fie transpuse în mod expres prin legi naționale, în scopul aproximării. Totuşi, aceste prevederi reprezintă temeiul şi ajută la înțelegerea obiectivelor politicii şi reglementărilor juridice privind mediul ale UE, precum şi la interpretarea şi armonizarea izvoarelor derivate ale dreptului comunitar.

De altfel, directivele, regulamentele şi deciziile privind mediul pot avea ca bază fie art. 100 A din Tratatul constitutiv (respectiv legislația pieței unice asociată componentelor mediului), fie art. 130 S al documentului (consacrat protecției mediului), fapt cu semnificații în privința posibilităților unui stat de a adopta standarde ecologice mai stricte decât cele comunitare.

Regulamentele reprezintă aproximativ 10% din reglementările UE în materie de mediu. Datorită caracterului lor de a fi obligatorii şi aplicațiile direct în ordinea juridică națională, înlocuind toate reglementările interne în contradicție cu acestea, regulamentele nu sunt supuse transpunerii. Dintr-o atare cauză această categorie de reglementări comunitare se află în afara procesului de aproximare. Cu toate acestea ele vor impune în viitor adoptarea de măsuri naționale de implementare care nu pot fi cu totul ignorate în contextul procesului de preaderare.

Directivele constituie, fără îndoială, partea cea mai consistentă şi mai numeroasă a legislației comunitare de mediu. Ele sunt concepute astfel încât să impună statelor membre obiective şi cerințe obligatorii, dar şi să fie suficient de flexibile astfel încât să le permită acestora să-şi pună în valoare tradițiile şi specificul legislative şi administrative.

În linii generale, opțiunile şi metoda de aliniere a sistemului juridic şi administrativ la această categorie de reglementări comunitare sunt lăsate la latitudinea statelor.

Trebuie avut în vedere, de asemenea, şi faptul că, deşi obligatorii, directivele pot conține semnificații diferite în raport cu condițiile concrete de mediu şi social-economice din fiecare țară căreia i se adresează.

Deciziile sunt acte individuale obligatorii pentru destinatari şi, datorită caracterului lor de a fi deosebit de particularizate, sunt rar utilizate în domeniul

[4] De altfel, în "Agenda 2000" se subliniază că "nu este de aşteptat ca vreuna dintre țările candidate să se conformeze pe deplin Acquisului în viitorul apropiat, dar în asociere cu UE trebuie să se elaboreze schițe de strategii naționale realiste pe termen lung pentru alinierea efectivă, graduală, care să înceapă să fie implementate înaintea accederii..."

mediului. Totuşi, în multe cazuri, directivele sau regulamentele pot mandata Comisia CE să adopte decizii de implementare a lor.

În sfârşit, jurisprudenţa Curţii Europene de Justiţie, deşi nu reprezintă un izvor propriu-zis de drept comunitar care să impună, în consecinţă, cerinţe de aproximare, totuşi deciziile sale cu privire la interpretarea cazuistică a reglementărilor de mediu constituie repere notabile în procesul de armonizare. Pe această cale s-au elaborat principii importante relative la transpunerea directivelor, ceea ce face ca impactul deciziilor Curţii în implementarea directivelor şi metodele de aproximare să fie avute în vedere.

3.2. Principii şi reguli generale ale transpunerii reglementărilor UE

Practica de aproximare legislativă de până acum şi noile exigenţe comunitare în materie demonstrează existenţa şi necesitatea respectării anumitor principii şi reguli generale care să ghideze procesul de transpunere şi implementare. Urmând Ghidul CE vom încerca să particularizăm problematica la situaţia specifică a României.

3.2.1. Respectarea principiului ierarhiei actelor normative

O primă întrebare care s-a ridicat a fost aceea dacă Guvernul poate folosi măsuri administrative, în afara delegării legislative, pentru a atinge scopurile directivelor, iar răspunsul a fost categoric: nu!

Astfel, cu toate că tratatul CE pare a lăsa statelor membre o largă libertate în alegerea modurilor de transpunere ce pot fi utilizate, Curtea Europeană de Justiţie a statuat că folosirea altor acte juridice decât legea (sau acte normative cu putere de lege) pentru transpunerea reglementărilor comunitare în dreptul intern este în dezacord cu natura irevocabilă a directivelor. Acest principiu prezintă implicaţii deosebite pentru România unde, în mod greşit, strategia în domeniu a ministerului de resort a stabilit că "pentru mărirea ritmului de transpunere a legislaţiei comunitare în reglementări naţionale" să se dea "prioritate tehnicii de adoptare directă, respectiv directivă cu directivă, în acte legislative interne la nivel de hotărâri de guvern, ordine ale ministrului, standarde etc.... se va recurge la legi promovate în Parlament numai în cazul necesităţii modificării sau completării prevederilor unor legi existente, în cazul schimbării cadrului instituţional existent sau modificării şi completării atributelor şi responsabilităţilor unităţilor cu activităţi specifice domeniului de protecţie a mediului".

Din păcate, această practică anticomunitară a fost larg aplicată până în prezent şi aşa se face că multe dintre reglementările româneşti în domeniu aparţin zonei actelor normative şi administrative adoptate de autorităţile administrative chiar şi în absenţa unui suport legislativ!

3.2.2. Completarea reglementărilor naţionale

Aproximarea cu legislaţia UE nu presupune, în mod necesar, adoptarea unor noi acte normative; se pot folosi, astfel, legile naţionale existente sau amendarea ori completarea acestora. Desigur, mai ales în cazul ţărilor ex-comuniste sunt foarte rare situaţiile în care legislaţia existentă să corespundă pe deplin exigenţelor comunitare.

3.2.3. Modul de transpunere a directivelor comunitare

O regulă generală este aceea că directivele nu se transpun în termeni exacţi în cadrul legislaţiei naţionale. Aceste reglementări comunitare sunt concepute astfel încât să ofere o anumită flexibilitate în acţiune statelor membre, iar transpunerea cuvânt cu cuvânt a directivei în acte normative interne nu se impune din multiple raţiuni.

Desigur, important este să fie prelucrate cerinţele definitorii şi obiectivele fiecărei reglementări a UE.

Acolo unde s-a apelat la "reproducerea totală" (din teama de a se evita problemele oricărei neconformări) s-au înregistrat serioase insuccese mai ales în privinţa implementării şi eficacităţii practice.

3.2.4. Utilizarea sancţiunilor juridice pentru transpunerea directivelor

Nerespectarea reglementărilor naţionale care se aplică directive comunitare poate angaja răspunderea civilă, contravenţională sau penală, după caz.

Această libertate nu este totală, fiind circumscrisă prin cel puţin două cerinţe: sancţiunea naţională aleasă trebuie să fie eficientă pentru a se asigura atingerea obiectivelor directivei şi, respectiv, evitarea existenţei unor discriminări între sancţiunile adoptate ca măsuri de implementare a directivei şi sancţiunile legislaţiei naţionale asociate.

3.2.5. Libertatea de a institui standarde de mediu mai severe

Tratatul CE permite, în principiu, ca statele membre să adopte ori să menţină standarde naţionale de mediu mai stricte decât cele conţinute în reglementările comunitare pertinente. Astfel, unele directive permit, în mod explicit, sau încurajează statele membre UE să stabilească măsuri mai severe, aceasta fiind explicaţia de ce acestea aleg standardul minim de conformare şi nu pe cel maxim (cum este cazul valorilor limită ale emisiilor în aer ori cel al standardelor de calitate a mediului).

Rezolvarea problemei depinde şi de baza juridică a directivei. Acolo unde directivele UE de mediu se întemeiază pe art. 100 A al Tratatului CE, un stat membru poate să aplice măsuri mai severe de protecţie a mediului cu condiţia să obţină în prealabil aprobarea din partea Comisiei şi să demonstreze că are nevoie de asemenea măsuri. În situaţiile în care reglementarea se bazează pe art. 130 R,S şi T, statele au competenţe mai largi de a adopta măsuri mai constrângătoare, care trebuie să fie anunţate Comisiei UE.

3.3. Conţinutul Acquis-ului Comunitar de mediu

Sub raportul conţinutului general, Acquis-ul Comunitar de mediu cuprinde două mari categorii de reglementări: cele cu caracter orizontal şi, respectiv, aşa-numita legislaţie sectorială.

Din prima categorie fac parte reglementările comunitare "transversale", întâlnite într-o măsură mai mare sau mai mică în toate domeniile, precum: studiul de impact ecologic, accesul la informaţiile de mediu, raportarea datelor privind calitatea mediului ş.a. Sectoarele specifice vizează: calitatea aerului, managementul deşeurilor, calitatea apei, protejarea naturii, controlul poluării

industriale şi managementul riscului, regimul substanţelor chimice şi organismelor modificate genetic, poluarea sonoră şi securitatea nucleară şi protecţia împotriva radiaţiilor ionizante.

Secţiunea a II-a: Aproximarea (armonizarea) legislaţiei româneşti cu reglementările UE privind protecţia mediului

Dezvoltarea haotică, în absenţa unui program legislativ bine definit, cu priorităţi şi termene precise, a făcut ca legislaţia românească de mediu să fie, în mare măsură, diferită de reglementările comunitare în domeniu. Marcată puternic de contextul politico-economic, "moştenirea" anterioară anului 1990 nu poate fi valorificată decât, în cel mai bun caz, în privinţa standardelor, normativelor sau stasurilor-tehnice care au putut ignora concepţia generală de dezvoltare şi au adoptat valori apropiate sau chiar identice cu cele existente în plan internaţional.

Schimbările majore subsecvente perioadei postcomuniste au impus şi în acest domeniu mutaţii semnificative. Chiar dacă s-a menţinut o responsabilitate publică (în formularea art. 1 din Legea nr. 9/1973 reprezenta "o problemă de interes naţional", iar cea din art. 1 din Legea nr. 137/1995, un "obiectiv de interes public major") datele afirmării şi implementării sale s-au modificat substanţial. Ecuaţia fundamentală a raportului dintre proprietate şi protecţia mediului se stabileşte acum în condiţiile caracterului majoritar al proprietăţii private, corectura necesară s-a făcut chiar pe cale constituţională, legea fundamentală din 8 decembrie 1991 statuând că *"dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecţia mediului"* (art. 41(6)). Toată această schimbare majoră la nivelul contextului politico-social şi economic general şi, respectiv, cel al concepţiei fundamentale nu s-a exprimat, din păcate, şi în privinţa reglementărilor juridice.

Adoptată cu mare întârziere şi intrată în vigoare abia la 30 decembrie 1995, Legea-cadru privind protecţia mediului (nr. 137/1995) a reuşit să surprindă datele juridice esenţiale ale reformei în domeniu, fără însă a stabili, în mod obiectiv, întregul şi complexul cadru legislativ aferent. De altfel, în mod declarat, actul normativ s-a mărginit la a consacra principiile generale ale strategiei de protecţie a mediului (caracterul său de interes public major, principiul precauţiei, prevenirii , conservării, poluatorul-plăteşte etc.), a introdus procedura autorizării administrative a activităţilor economice şi sociale cu impact asupra mediului, a prefigurat un nou regim al răspunderii în materie şi a stabilit regulile esenţiale ale protecţiei sectoriale. S-au pus astfel bazele unui edificiu legislativ care trebuia să fie format, în primă etapă, din cel puţin 17 legi speciale prevăzute în art. 88 al Legii nr.137/1995. Dintre acestea au fost adoptate şi au intrat în vigoare până în prezent doar 6, iar câteva se află în stare de proiect (Legea privind gestionarea deşeurilor, Legea protecţiei atmosferei, Legea privind răspunderea civilă pentru daune nucleare ş.a.). Întârzierile în elaborarea şi promovarea actelor normative au fost dublate, din păcate, adeseori de absenţa unei depline aproximări (armonizări) cu reglementările comunitare pertinente, chiar în privinţa noii legislaţii. Această

situație complică și mai mult procesul în cauză, întrucât, pe lângă adoptarea unor noi reglementări, se impun și modificări, în același scop, ale unora recent adoptate. La nivelul normelor și standardelor de mediu s-a umblat destul de puțin, reflectându-se în general obligația legală de armonizare a acestora cu reglementările internaționale (art.4 lit. f din Legea nr. 137/1995), dar cu efecte limitate în condițiile unui cadru juridic general incomplet și imperfect.

Iată de ce, în situația în care procesul de integrare a României în Uniunea Europeană începe să se deruleze, aproximarea legislației naționale privind mediul cu reglementările comunitare pertinente devine o prioritate. Și aceasta atât ca o condiție formală a aderării, cât și ca o necesitate de fond, născută din starea de accentuată degradare a calității mediului și din imperativul ameliorării sale rapide.

Așadar, discrepanța dintre România și Uniunea Europeană este destul de mare și în acest domeniu. Chiar și în sectoarele în care legislația este bine reprezentată, cantitativ și calitativ, se înregistrează diferențe considerabile, mai ales în privința modului de abordare și/sau implementare a dispozițiilor pertinente.

Dintre reglementările sectoriale se poate aprecia că legislația în domeniul protecției și utilizării raționale a apelor se află cel mai aproape de standardele comunitare europene.

Diferențe majore există în privința regimului general al deșeurilor, inclusiv ale celor toxice și periculoase. Reglementările sumare cuprinse în Legea nr. 137/1995 ori cele din Ordonanța Guvernului nr.33/1995 nu oferă un cadru juridic compatibil cu dreptul comunitar în materie, deosebit de complex și de diversificat. Într-o situație intermediară, între cea din sectorul apelor și al deșeurilor, se află reglementările vizând calitatea aerului. Problemele sensibile se înregistrează în privința cerințelor de monitorizare a surselor de poluare și ale calității aerului ambiant.

Sunt situații în care se poate aprecia că între cele două legislații se înregistrează diferențe fundamentale, în sensul că anumite directive și regulamente comunitare nu sunt reprezentate deloc în dreptul românesc, ori că modalitatea românească este diferită de cea a CE, cum se întâmplă în cazul controlului poluării industriale și cel al autorizării integrate.

1. Armonizarea la nivelul strategiei și al reglementărilor orizontale

Principala preocupare în procesul general de armonizare a legislației românești de mediu cu reglementările comunitare trebuie să fie aceea ca asimilarea normelor și standardelor UE să se realizeze treptat, dar la stadiul actual de concepere și operare a lor. Aceasta înseamnă că România nu trebuie să repete întrega experiență a politicilor și reglementărilor juridice comunitare în materie, declanșată încă din 1972, ci să încerce să se alinieze direct la actualele realități. În plan concret, procesul presupune mai multe faze. Prima este aceea a evaluării gradului de aproximare a legislației existente, stabilirii priorităților și cuantificării costurilor social-economice, iar cu ajutorul Programului PHARE are toate șansele să se realizeze rapid. Urmează apoi etapa decisivă, a opțiunii politice pe baza concluziilor expertizei științifice.

Din păcate, disproporţia dintre dorinţe şi posibilităţi a generat la nivel guvernamental un fenomen de fetişism accentuat, cu repercusiuni negative şi semnificative în planul efectivităţii măsurilor stabilite. Urmează faza deosebit de importantă a asigurării efectivităţii consecinţelor aproximării. În această perspectivă, dintru început se impune acceptarea concepţiei actuale a Uniunii Europene în domeniu, respectiv cea a abordării integrate a protecţiei mediului, deopotrivă la nivel general şi sectorial. Această nouă filosofie vest-europeană s-a exprimat politic prin cel de-al V-lea Program de acţiune, iar Directiva nr. 96/81/EC privind prevenirea şi controlul integrat al poluării. Pornind de la ideea că reducerea emisiilor se poate face în mod eficient numai pe baza unor măsuri preventive, concomitente, vizând toţi factorii de mediu – aer, apă, sol – şi cu luarea în considerare a transferurilor existente între aceste medii, reglementarea promovează realizarea unei prevenţii şi a unui control integrate în vederea protejării mediului ca un întreg. Or, o atare abordare nu se regăseşte la nivelul realităţii româneşti. În domeniul strategiei politice de mediu, prin simplul fapt că un asemenea document nu există, iar în privinţa legislaţiei, prin insuficienţa prevederilor pertinente. Referitor la acest ultim aspect, Legea nr. 137/1995 cuprinde două referiri notabile, dar nu suficiente. Prima este cuprinsă în art. 64 lit. e, care stabileşte obligaţia ministerului de resort de a organiza sistemul de inspecţie privind mediul (deja restanţă legislativ-instituţională !). A doua este stipulată la litera n a aceluiaşi articol şi se referă la încurajarea tehnicilor şi tehnologiilor adecvate de mediu. Direcţiile prioritare de acţiune în vederea armonizării cu standardele comunitare ar trebui să urmărească raţionalizarea şi realizarea coordonării procedurilor de autorizare existente, dezvoltarea reglementărilor naţionale în domeniul controlului poluării industriale, completarea cadrului juridic existent, în sensul integrării prevederilor legale sectoriale, consacrarea drept principiu politico-juridic fundamental, prevenirea şi controlul integrat al poluărilor. Acesta va trebui să se manifeste, cel puţin la nivelul factorilor principali de mediu. În cadrul reglementărilor UE, exemplul cel mai elocvent îl constituie, în această privinţă, Directiva nr. 96/62/CE privind evaluarea şi gestiunea calităţii aerului ambiant. Astfel, abordarea integrată este percepută la nivelul directivei la trei niveluri: ca o cerinţă a protejării mediului în ansamblu, o necesitate de a adopta măsuri generale la nivelul sectorului şi completarea acestora prin măsuri specifice stabilite pentru fiecare substanţă (poluant) .

Referitor la reglementările cu caracter orizontal, cele mai semnificative se referă la evaluarea impactului asupra mediului, accesul la informaţia de mediu şi raportarea modului de implementare a directivelor în materie. În baza Legii nr. 137/1995 şi prin diverse ordine ministeriale s-a reglementat relativ atotcuprinzător problematica studiului de impact şi a autorizării administrative a activităţilor economice şi sociale cu efecte asupra mediului, astfel că legislaţia respectivă este foarte aproape de exigenţele Directivei 85/337/EEC (cu amendamentele aduse prin Directiva 97/11/EC). Ca atare, schimbările cerute sunt minoritare şi vizează, de exemplu, o mai mare detaliere a factorilor de mediu care trebuie evaluaţi şi extinderea evaluării şi asupra efectelor directe

şi indirecte asupra mediului. Nu acelaşi lucru se poate spune despre aproximarea Directivei 82/501/EEC (înlocuită cu Directiva 96/82/EC) privind riscul accidentelor majore. Astfel, nu există practic nici o reglementare juridică care să se refere la identificarea şi controlul riscului accidentelor majore provenite de la instalaţiile industriale în vederea prevenirii şi gestiunii lor în condiţii de siguranţă. În consecinţă, se impune adoptarea unor reglementări care să permită identificarea instalaţiilor industriale cu risc major de poluare, instituirea procedurilor care să conducă la măsuri de prevenire a accidentelor şi să limiteze eventualele consecinţe, alături de un sistem de înregistrare a notificării lor şi abilitatea de a evalua rapoartele de siguranţă.

O situaţie aparte se constată în domeniul accesului publicului la informaţiile de mediu deţinute de instituţiile publice. La nivel de principiu, legislaţia românească recunoaşte accesul la informaţiile privind calitatea mediului ca o garanţie a dreptului la un mediu sănătos. Două mari deficienţe o separă însă de reglementarea europeană: definirea precisă a noţiunii de "informaţii de mediu" cât mai apropiată de înţelesul conferit prin art. 2 a din Directiva 90/313 şi stabilirea unei proceduri administrative clare care să permită solicitarea şi obţinerea datelor pertinente , inclusiv recursul judiciar aferent.

În sfârşit, mari restanţe se înregistrează şi în raport cu Directiva 91/692/EEC referitoare la standardizarea şi raţionalizarea rapoartelor relative la aplicarea anumitor directive privind protecţia mediului. Astfel, documentul comunitar urmăreşte să raţionalizeze şi amelioreze, pe o bază sectorială, dispoziţiile referitoare la transmiterea informaţiilor şi publicarea rapoartelor (la fiecare trei ani) în legătură cu aplicarea directivelor de mediu. Pentru armonizare este nevoie mai ales de monitorizare informaţională care să asigure culegerea, prelucrarea şi comunicarea de informaţii şi date relative la calitatea factorilor de mediu comparative şi compatibile la nivel comunitar.

2. Aproximarea în planul reglementărilor sectoriale

Deşi tendinţa generală rămâne cea a abordării integrate, reglementarea sectorială continuă să deţină o pondere substanţială, datorită nevoii particularizării acţiunii preventiv-curative la nivelul de poluare şi formele de manifestare a acesteia. Important este, în viziunea comunitară, ca diferitele şi numeroasele directive sectoriale, "verticale", să fie coordonate în substanţă şi aplicarea lor integratoare, fapt care ar trebui să se reflecte şi în contextul legislaţiei naţionale, pe calea procesului de armonizare şi ca o dimensiune a acestuia.

2.1. Armonizarea reglementărilor privind protecţia resurselor de apă

Sectorul protecţiei şi conservării resurselor de apă este unul dintre cele mai bine reprezentate din punctul de vedre al atenţiei acordate de programele acţiune şi de reglementările comunitare. În acelaşi timp, nu mai putin de 10 directive în domeniu sunt considerate prioritare pentru aproximarea legislaţiei româneşti.

Astfel, una dintre primele directive comunitare în materie este cea cu nr. 75/440 (amendată prin 91/692) privind calitatea cerută pentru apele de

suprafaţă. În funcţie de folosinţa apelor sunt stabilite obiective de calitate şi un sistem de monitorizare. Legislaţia românească include în această privinţă doar unele prevederi generale cuprinse în Legea apelor (nr.107/1996) vizând, mai ales, controlul calităţii apelor de suprafaţă, iar STAS-ul 4706-88 instituie categorii şi condiţii tehnice de calitate.

Din această perspectivă, aproximarea impune, în primul rând, completarea reglementărilor legale, în sensul reclasificării la nivel naţional a apelor de suprafaţă conform nomenclatorului vest-european şi instituirea unui sistem de monitorizare adecvat. Totodată, normele tehnice de calitate trebuie reformulate în mod corespunzător şi extinse în funcţie de diversificarea şi multiplicarea cerinţelor de calitate.

La nivelul acţiunii directe de prevenire şi combatere a poluării, deosebit de importantă este Directiva nr. 76/464 (amendată prin Directiva nr.90/692 privind poluarea cauzată prin unele substanţe periculoase deversate în apă, susţinută printr-un număr de alte directive "fiice" şi de câteva regulamente. Aceste directive cuprind o listă detaliată a substanţelor considerate periculoase şi a valorilor concentraţiilor permise pentru deversarea în apă a acestor substanţe. Unele dintre acestea sunt incluse într-o listă specială, iar altele sunt prevăzute doar la nivelul categoriei chimice căreia îi aparţin. De-a lungul timpului, au fost emise mai multe directive "fiice" vizând, cu precădere, substanţele chimice prevăzute în Lista I (supranumită "Lista neagră").

Modul de abordare a acestei probleme în legislaţia românească este diferit de cel promovat în dreptul comunitar. Legea nr. 107/1996 prevede controlul deversărilor în apă, iar Normativul NTPA-001 stabileşte limitele de încărcare cu poluanţi a apelor uzate evacuate în resursele de apă.

În vederea aproximării, se consideră că legislaţia naţională trebuie revizuită în mod substanţial. Este nevoie, mai întâi, de asimilarea cerinţelor tuturor subdirectivelor la nivelul reglementărilor interne. Acest fapt va conduce la sporirea exigenţelor privind pretratarea apelor uzate rezultate din anumite industrii poluante, precum şi la cerinţa modernizării uzinelor de tratare a acestora. Totodată, modificări semnificative va cunoaşte şi sistemul general de control al poluării.

În domeniul apelor subterane un prim reper îl reprezintă Directiva nr. 80/68 (modificată şi actualizată prin Directiva nr.91/692) privind calitatea apelor subterane şi protecţia contra poluării cauzate de unele substanţe periculoase. Dacă reglementarea comunitară caută să definească cerinţele minime pentru protecţia apelor subterane, stabilind două liste de sustanţe periculoase, a căror evacuare în apă trebuie controlată şi autorizată, în România nu există prevederi legale speciale în materie, singurele standarde operaţionale vizând apele subterane aplicându-se furnizorilor de apă potabilă.

Din această perspectivă, aproximarea presupune cel puţin două aspecte prioritare: definirea substanţelor periculoase vizate, şi respectiv, formularea corespunzătoare a cerinţelor de calitate a apei subterane care nu este utilizată ca apă potabilă. Directiva nr. 91/271 cu privire la tratarea apelor reziduale urbane, care impune standarde riguroase în privinţa tratării apelor reziduale

menajere ori provenind din anumite sectoare industriale, va ridica nu atât probleme de modificare a legislației a reglementărilor naționale, cât și în privința costurilor mari ale investițiilor tehnologice pe care le implică.

Mai multe directive comunitare se referă la calitatea apei pe categorii, în raport cu destinațiile conferite.

Astfel, o atenție deosebită va trebui acordată Directivei nr. 80/778 (amendată prin Directiva nr. 91/692) privind calitatea apelor destinate consumului uman, care stabilește concentrațiile maxime admise în apă pentru un număr mare de substanțe, astfel încât apa să poată fi destinată consumului uman. Armonizarea impune, cu precădere, revizuirea standardelor românești privind calitatea apei potabile și extinderea lor asupra tuturor apelor destinate consumului uman (nu numai a apei potabile), care vor avea un impact corespunzător asupra calității serviciilor pentru armonizarea parametrilor de calitate comunitari. O preocupare deopotrivă comunitară și românească o constituie cea care face obiectul Directivei 91/676 privind protecția apelor împotriva poluării cu nitrați provenind din surse agricole. Numai că, în timp ce în cadrul Uniunii Europene s-a instituit un control al impactului nitraților proveniți din surse agricole asupra apelor de suprafață și a celor subterane, în legislația românească nu există reglementare specială în materie, cu excepția standardelor naționale care stabilesc, printre altele, concentrațiile de nitrați în ape ori prevederile referitoare la regimul îngrășămintelor chimice și pesticidelor folosite în agricultură. Ca atare, armonizarea va consta mai ales într-o reformulare a reglementărilor existente, în sensul extinderii și multiplicării prevederilor în materie și crearea instrumentelor procedurale aferente.

Urmează o serie de categorii de apă cărora dreptul comunitar le-a acordat atenție în contextul creșterii calității vieții. Este cazul, de pildă, al Directivei 76/160 (actualizată prin Directiva nr. 90/656) privind calitatea apelor pentru scăldat care instituie obligația autorităților publice de a controla calitatea acestora după 19 parametri fizico-chimici și microbiologici, în scopul minimalizării impactului lor negativ asupra sănătății publice, în cadrul activităților recreative. Aproximarea necesită o reglementare care să stabilească apele destinate scăldatului, dezvoltarea capacității de monitorizare (mai ales pentru parametrii microbiologici) și intensificarea preocupărilor de protecție a acestora.

Două directive considerate prioritare vizează mai ales aspecte de ordin ecologic: Directiva nr.78/659 (amendată prin Directiva nr. 91/692) privind calitatea apelor dulci care trebuie protejate sau ameliorate pentru a asigura un mediu adecvat pentru viata peștilor și, respectiv, Directiva nr.79/923 privind calitatea cerută crustaceelor. Prima definește calitatea apelor dulci, necesară pentru protejarea peștilor și a pisciculturii și nu necesită decât dezvoltarea legislației existente și reevaluarea ori extinderea standardelor tehnice existente. Cea de-a doua se referă, în aceiași termeni, la asigurarea unei calități adecvate pentru apele folosite în vederea creșterii crustaceelor, inclusiv a moluștelor

bivalve şi gasteropode, iar aproximarea va impune localizarea apelor respective şi revederea şi completarea normelor tehnice pertinente.

În sfârşit, armonizarea va trebui să privească şi Directiva nr. 79/869 (amendată prin Directiva nr. 91/855) privind metodele de măsurare şi frecvenţa eşantioanelor şi a analizelor apelor de suprafaţă destinate captării ca ape potabile şi Directiva nr. 77/95 privind schimbul de informaţii asupra calităţii apelor de suprafaţă nepoluate din cadrul Uniunii Europene. Din această perspectivă, sistemul naţional de supraveghere a calităţii apelor din România este relativ asemănător cu cel solicitat de reglementarea europeană, ceea ce se mai impune fiind creşterea calităţii datelor furnizate, pe calea achiziţionării instituţiilor corespunzătoare de culegere şi analiză a datelor şi ameliorarea metodelor analitice. Referitor la armonizarea metodelor de măsurare şi frecvenţa eşantioanelor, implicaţiile sunt, mai ales, de natură tehnico-financiară.

2.2. Aproximarea legislaţiei privind protecţia aerului ambiant împotriva poluării

În acest domeniu prioritar pentru Uniunea Europeană, armonizarea ar trebui să pornească chiar de la terminologie. Astfel, dacă reglementarea comunitară, inclusiv Directiva nr. 96/62/EC, utilizează termenul de "aer ambiant", Legea nr. 137/1995 se referă la "protecţia atmosferei", iar proiectul legii sectoriale cadru foloseşte acelaşi concept. Sub aspectul definiţiei, al conţinutului propriu-zis, dispoziţiile vest-europene surprind mai bine semnificaţiile ecologice şi sunt mai precise, considerând "aerul ambiant" ca fiind "aerul exterior troposferei, cu excluderea locurilor de muncă" (Directiva nr. 96/62/EC, art.2.), în timp ce reglementarea românească stabileşte că atmosfera designează "masa de aer care înconjoară suprafata terestră, incluzând şi stratul de ozon" (Legea nr. 137/1995, Anexa I).

Dar cea mai mare disproporţie se înregistrează la nivelul general de abordare şi reglementare a problemelor prevenirii şi combaterii poluării aerului. Astfel, în timp ce în cadrul Uniunii Europene s-a trecut de la viziunea sectorială la cea întegratoare la nivelul întregului sector şi în contextul general al protecţiei factorilor de mediu, în interdependenţa lor, în România nu s-au formulat nici măcar premisele fundamentale ale unei concepţii generale în materie. În plus, sunt supuse unor reguli comune obiectivele de calitate a aerului, metodele şi criterii de evaluare, armonizare şi culegerea şi analiza informaţiilor pertinente.

Legea-cadru a protecţiei mediului se mărgineşte la a stabili obligaţii cu caracter general în sarcina autorităţilor publice, persoanelor fizice şi juridice, fără a contura însă liniile-directoare ale strategiei generale în materie. Acest rol important şi absolut necesar din perspectiva integrării europene este transferat astfel asupra viitoarei Legi privind atmosfera.

Din punctul de vedere al aproximării sunt avizate, pe lângă Directiva-cadru 96/62/EC privind evaluarea şi gestiunea calităţii aerului ambiant, cel puţin 5 directive sectoriale, documente care reflectă strategia comunitară în domeniu: stabilirea şi respectarea anumitor indicatori de calitate a aerului şi,

respectiv, combaterea la sursă a diferitelor surse de calitate. Astfel, Directiva 80/779/EEC privind bioxidul de sulf (SO_2) şi compuşii în suspensie stabileşte valorile limită ale calităţii aerului şi valorile de referinţă, valorile obligatorii anuale pentru aceşti doi poluanţi atmosferici, prevăzând şi un bun control adecvat al acestora. În privinţa reglementărilor naţionale, o serie de standarde, norme tehnice şi condiţii (precum STAS 12574/87, Ordinul MAPPM nr. 462.1993) prevăd limitele de concentraţie cu bioxid de sulf şi compuşi în suspensie, iar proiectul Legii privind protecţia atmosferei include cei doi poluanţi printre parametrii de control ai aerului. Principalele deficienţe şi preocupări de aproximare vor trebui să vizeze revizuirea şi dezvoltarea reglementărilor existente mai ales în sensul ameliorării indicilor de calitate, instituirii unor veritabile şi eficiente reguli de gestiune a acestei importante resurse naturale şi ecologice şi extinderii şi eficientizării sistemului de monitorizare privind calitatea aerului ambiant. Un alt poluant deosebit de periculos, pentru sănătatea umană şi ecosistemul natural, este plumbul, care a făcut obiectul, sub raportul concentraţiilor maxim admisibile în aer şi controlului acestora, Directivei nr. 82/884/EEC. La nivelul legislaţiei româneşti există standarde tehnice referitoare la prezenta plumbului în aer, precum şi reguli de monitorizare a acestuia în zonele protejate. Ca şi în cazul SO_2 şi al compuşilor în suspensie, armonizarea presupune mai ales revizuirea şi extinderea reglementărilor actuale, completate cu reguli adecvate de gestiune şi control. În sfârşit, în aceeaşi zonă a controlului concentraţiilor poluanţilor atmosferici se plasează şi Directiva nr. 85/203/EEC (cu amendamentele ulterioare) privind oxizii de azot din aer. Normele tehnice româneşti în materie sunt aproximativ egale cu cele comunitare, deficienţele semnificative purtând cu precădere asupra măsurilor de gestiune şi control integrat. Referitor la corectarea la sursă a poluării atmosferice, două probleme sunt prioritare: poluarea provenită de la întreprinderile industriale respective şi, respectiv, cea datorată marilor fabrici consumatoare de combustibili.

În faţa amplorii şi periculozităţii poluării industriale, prin Directiva nr.84/360/EEC (ale cărei cerinte sunt implementate prin Directiva nr. 96/62/EC)
s-au prevăzut măsuri suplimentare şi proceduri administrative menite să prevină şi să reducă poluarea aerului provocată de activităţile industriale. Documentul vizează ca sectoare industriale: energetica, prelucrarea metalelor şi a mineralelor neferoase, industria chimică şi deşeurile. Fabricile care se înscriu în aceste domenii nu pot funcţiona şi nici să fie dezafectate decât în baza unei autorizaţii speciale, eliberată numai dacă se demonstrează că au fost luate toate măsurile necesare pentru prevenirea poluarii aerului, iar emisiile se încadrează în limitele admise. Valorile limită ale emisiilor se bazează pe cele mai adecvate tehnologii existente (BAT), fără a implica costuri excesive (aşa-numitele BATNEEC) şi sunt stabilite de Uniunea Europeană.

Compararea reglementărilor româneşti cu cele comunitare arată că toate activităţile cuprinse în Anexa nr.I a Directivei nr. 84/360/EEC sunt supuse autorizării în condiţiile Legii nr. 137/1995 şi Ordinului 125/1996.

Rămâne, totuşi, ca pentru o armonizare deplină să se revizuiască valorile limită de emisii, astfel încât să se asigure un nivel superior de protecţie a mediului, în concordanţă cu standardele ce sunt în curs de elaborare de către UE pentru implementarea Directivei nr. 96/62/EC (IPPC).

În sfârşit, în completarea măsurilor adoptate de această reglementare, Directiva nr. 88/60/EEC cu privire la limitarea emisiilor în aer a unor poluanţi proveniţi de la fabricile mari consumatoare de combustibili urmăreşte reducerea poluării atmosferice prin stabilirea unor programe de conformare cu valorile limită de emisii şi în concordanţă cu reducerea procentuală pentru SO_2, noxe şi praf. Directiva se aplică fabricilor producătoare de energie cu o putere termică de peste 50 MW (inclusiv), indiferent de tipul de combustibil utilizat: solid, lichid sau gazos. Pentru respectarea limitelor de emisii admisibile, autorizaţia de funcţionare conţine specificaţii adecvate. Raportarea la legislaţia românească arată că asemenea activităţi şi surse de poluare sunt supuse autorizării şi controlului indicatorilor de poluare şi de calitate a aerului, dar nu există programe de reducere a cantităţilor de emisii provenite de la marile fabrici consumatoare de combustibili. În consecinţă, armonizarea presupune, pe de o parte, revizuirea valorilor limită admise de emisii, iar pe de alta, preconizarea unor programe la nivel naţional şi regional având acelaşi obiect.

2.3. Armonizarea reglementărilor vizând gestionarea şi eliminarea deşeurilor

Domeniul prevenirii şi reducerii poluării prin deşeuri este unul dintre cel mai puţin armonizate în raportul dintre legislaţia românească şi reglementările UE pertinente. Într-adevar, dacă la nivel comunitar s-a adoptat, de-a lungul timpului, un complex de reglementări care merg de la prevenirea şi managementul deşeurilor, continuând cu condiţii precise referitoare la transportul acestora, depozitarea şi eliminarea (prin încălzire), şi până la o abordare generală şi integrată, în plan naţional există doar câteva reglementări disparate, cuprinse în Legea nr. 137/1995 şi Ordonanţa nr. 33/1995 sau în Hotărârea Guvernului nr. 340/1992 privind importul deşeurilor şi altor substanţe periculoase.

Cadrul juridic general pentru prevenirea, managementul şi eliminarea deşeurilor este asigurat, la nivel comunitar, prin Directiva 75/442/EEC (amendată prin Directiva 91/156/EEC). După ce defineşte noţiunea de deşeu şi stabileşte bazele unei terminologii comune, reglementarea prevede procedurile vizând dezvoltarea mangementului deşeurilor, bazate prioritar pe acţiunea preventivă. "Golul" legislativ este deplin în România, din moment ce nu există o reglementare specială privind managementul deşeurilor. Nici măcar în privinta noţiunii legale de "deşeu" nu suntem în prezenţa unei corespondenţe acceptabile. Astfel, în timp ce reglementarea comunitară pune accentul pe diminuarea juridică a problemei, considerând deşeuri orice substanţă sau orice obiect al căror detentor s-a desistat ori are obligaţia să se desisteze, în virtutea dispoziţiilor legale naţionale, definiţia cuprinsă în Legea nr. 137/1995 preferă perspectiva tehnicistă, considerând că acestea reprezintă "*substanţe rezultate*

în urma unor procese biologice sau tehnologice care nu mai pot fi folosite ca atare, dintre care unele sunt refolosibile". Aşadar, reformularea noţiunii legale de deşeuri trebuie să pornească nu de la semnificaţiile tehnice ale acestora, ci să aibă în vedere, mai ales, implicaţiile de ordin juridic ale lor. Un progres real îl constituie, în acest sens, adoptarea Nomenclatorului european al deşeurilor.

Urmează apoi necesitatea elaborării şi aprobării unei strategii privind gestiunea deşeurilor, care să prevadă drept priorităţi prevenirea producerii deşeurilor, recuperarea şi eliminarea acestora. Din punct de vedere tehnic, se impune corectarea neconcordanţelor şi contradicţiilor dintre prevederile anexelor Legii nr. 137/1995 şi cele ale Ordinului MAPPM nr.125/1996. În sfârşit, este nevoie de o coordonare a procedurilor de autorizare, din perspectiva cerinţelor unei abordări integrate a prevenirii şi gestionării diverselor forme de poluare.

Sistemul de management promovat la nivelul UE presupune existenţa şi funcţionarea unor sisteme administrative adecvate, la nivel local, naţional şi regional, precum şi o infrastructură corespunzătoare pentru colectarea în siguranţă, sortarea, transportul, reciclarea materialelor, recuperarea energiei şi depozitarea tuturor tipurilor de deşeuri.

În elaborarea reglementărilor naţionale în materie, o atenţie deosebită trebuie acordată acceptării şi consacrării definiţiilor comunitare aferente domeniului, în special în privinta stabilirii tipurilor şi categoriilor de deşeuri, precizării noţiunilor de "management", "deţinător", "colectare", "recuperare" etc. Ca principii, sunt considerate absolut necesare: poluatorul-plăteşte, cel al proximităţii şi posibilităţilor existente.

Sub raport organizaţional, se va impune desemnarea autorităţilor competente care să urmărească promovarea scopurilor Directivei-cadru a deşeurilor şi cele ale directivelor de aplicare; noi structuri administrative vor fi necesare la nivel local, departamental şi naţional.

Implementarea reglementărilor de armonizare va face necesară o consultare şi concertare cu reprezentanţii industriei, comertului şi consumatorilor, în paralel cu o informare adecvată a populaţiei.

Încă de pe acum ar trebui schiţate, fie şi în faza incipientă, planuri de management al deşeurilor la nivel departamental, integrate în context naţional.

O atenţie deosebită necesită elaborarea şi perfecţionarea sistemelor de acordare a licenţelor (permiselor) privind operaţiunile de depozitare şi recuperare a deşeurilor, precum şi instituirea registrelor speciale ori sistemelor de acordare a licenţelor pentru colectorii şi transportorii profesionişti ai deşeurilor sau ai brokerilor de servicii pentru operaţiunile de depozitare şi recuperare. În sfârşit, în privinţa procesului de diminuare a deşeurilor un loc important vor trebui să ocupe instrumentele economice stimulative sau disuasive (taxe, impozite, facilităţi) etc.

Proiectul legii privind regimul deşeurilor, care îşi propune să reglementeze gestionarea tuturor categoriilor de deşeuri, încearcă să răspundă, în mare parte, acestor cerinţe, dar adesea rămânând, din păcate, la un nivel prea general.

O aproximare prioritară va trebui realizată cu Directiva nr. 91/689/EEC care formulează o definiţie comună a deşeurilor periculoase şi promovează o mai bună armonizare a managementului acestor categorii de deşeuri. Spre deosebire de celelalte situaţii, managementul deşeurilor periculoase necesită proceduri stricte şi speciale privind controlul şi acordarea licenţelor. De asemenea, este nevoie de statutarea unor reguli naţionale adecvate referitoare la identificarea şi clasificarea corectă a deşeurilor periculoase, precum şi la cerinţele vizând recuperarea şi depozitarea lor în siguranţă. Poate că partea cea mai dificilă a armonizarii o va reprezenta stabilirea capacităţilor tehnice şi a infrastructurii adecvate pentru a evita riscul unor operaţiuni de recuperare ori de depozitare necorespunzătoare în situaţii de urgenţă !

În sfârşit, va trebui creată o bancă centralizată de date pentru a se putea îndeplini obligaţia de a furniza informaţii Comisiei UE cu privire la cantităţile de deşeuri periculoase, managementul lor şi condiţiile de depozitare a acestora.

Din această perspectivă, dacă reglementările în vigoare sunt aproape inexistente, şi în privinţa proiectului Legii privind regimul deşeurilor există multe rezerve. De altfel, problema ar fi cel mai bine tratată printr-o reglementare specială a gestionării deşeurilor.

Referitor la transportul deşeurilor, Regulamentul 259/93/EEC, privind supravegherea şi controlul transportului deşeurilor, în interiorul sau în afara U.E., stabileşte un sistem de control al mişcărilor deşeurilor care implementează Convenţia de la Basel, Deciziile Consiliului OCDE în materie şi a patra Convenţie ACP-EEC (Lomé).

Sub raportul implementării, principalele probleme se referă la identificarea autorităţilor naţionale competente să controleze deplasarea deşeurilor, orientarea acestora asupra procedurii ce trebuie urmată pentru fiecare tip de transport şi efectuarea controlului transfrontalier al deşeurilor, adoptarea unor măsuri privind informarea reciprocă şi consultarea cu alte state asupra transporturilor deşeurilor.

O subdirectivă importantă, ale cărei prevederi trebuie aproximate este cea privind incinerarea deşeurilor periculoase nr. 94/67/EEC, care stabileşte condiţiile de funcţionare şi valorile limită ale emisiilor uzinelor de incinerare a deşeurilor periculoase prin intermediul autorizaţiilor administrative.

Transpunerea documentului va presupune integrarea unui fascicul de reglementări speciale în legislaţia managementului naţional al deşeurilor şi strategia privind calitatea aerului, dar, în absenţa lor, această operaţie este amânată până la momentul oportun.

În privinţa implementării se impune relevarea câtorva aspecte semnificative. Astfel, la eliberarea autorizaţiilor se vor avea în vedere aplicarea standardelor minime stabilite prin Directivă, cât şi condiţiile locale; vor putea fi instituite şi standardele suplimentare privind emisiile. Un rol important trebuie să revină managementului eficient şi procedurilor de control al deşeurilor pentru a se evita folosirea ilegală sau improprie a incineratoarelor pentru tipuri de deşeuri pentru care nu sunt autorizate.

Totodată, se va impune dezvoltarea de programe adecvate pentru asigurarea conformităţii cu cerinţele Directivei privind uzinele de incinerare existente. În domeniul deşeurilor specifice, aproximarea va viza cu prioritate problema depozitării deşeurilor de ulei (care fac obiectul Directivei 75/439/EEC), deşeurile de bioxid de titan (reglementate prin Directivele 78/176/EEC şi 82/883/EEC), depozitării bifenililor (BPC) şi trifenililor policlorinate (BPC) şi decontaminării echipamentelor care le conţin (conform Directivei 96/69/EEC), nămolul rezidual folosit în agricultură (Directiva 86/278/EEC), bateriile şi acumulatorii care conţin substanţe periculoase (Directiva 91/157/EEC) şi ambalajul şi deşeurile din ambalaje (Directiva 94/62/EC).

Concluzia care se desprinde este aceea că aproximarea legislaţiei româneşti din domeniul deşeurilor cu reglementările UE pertinente presupune adoptarea urgentă atât a unei legi generale privind regimul deşeurilor, cât şi a unor acte normative speciale pe probleme specifice prevenirii, transportului şi depozitării acestora ori pe categorii de deşeuri (în special cele toxice şi periculoase). Datorită lipsei de experienţă în domeniu s-ar putea recurge la aşa-numita "reproducere totală", cu amendamentele necesare pentru o mai mare concreteţe sau în vederea armonizării cu tehnologia juridică naţională. Va trebui ca adoptarea la realităţile practice să se realizeze ulterior, pe calea hotărârilor guvernamentale, ordinelor ministeriale şi a altor acte normative în raport direct cu importanţa problemei şi cu respectarea principiului ierarhiei actelor normative.

Datorită faptului că armonizarea legislativă are caracterul unui proces îndelungat, încă de pe acum trebuie avute în vedere şi propunerile de noi directive sau regulamente deja formulate, în vederea unei conformări rapide şi complete.

În domeniul de faţă, de exemplu, deosebit de semnificativă apare propunerea de directivă cu privire la depozitarea în rampe a deşeurilor, care instituie obligaţia tratării acestora înainte de depozitare. Şi aceasta în condiţiile în care preţurile din depozitarea controlată vor trebui să acopere costurile de operare ale depozitului şi costurile de întreţinere pe durata a 50 de ani după acoperirea sa.

2.4. Problemele protecţiei naturii

Reglementările comunitare principale vizând protecţia naturii şi conservarea biodiversităţii sunt cuprinse în două directive şi două regulamente. Primele au în vedere protecţia habitatelor naturale şi a florei şi faunei aferente acestora, iar secundele se referă la limitarea importului şi comerţului cu flora şi fauna ameninţate şi stabilesc un sistem de inspecţie şi monitorizare privind protejarea Antarcticii.

Fiecare dintre aceste documente se reflectă în mod diferit în legislaţia naţională şi prezintă particularităţi în privinţa reglementării.

Directiva 92/43/EEC a devenit principalul mecanism comunitar de protejare a speciilor de faună şi floră, precum şi a habitatelor acestora. Ea prevede un complex de reglementări menite să asigure o "stare de conservare

favorabilă "a biodiversităţii continentului şi instituie o reţea ecologică europeană cunoscută sub numele "Natura 2000". În comparaţie, legislaţia românească în materie este deosebit de săracă, reducându-se la câteva dispoziţii de principii, în condiţiile în care nu avem încă o lege specială pentru ariile protejate. Astfel, Legea nr. 137/1995 consacră principiul conservării biodiversităţii şi a ecosistemelor specifice cadrului biogeografic natural (art. 3 c) şi promovează reţeaua naţională de arii proptejate şi monumente ale naturii în vederea conservării eşantioanelor naturale reprezentative (art.54). Prima prioritate ar consta deci în elaborarea şi adoptarea rapidă a reglementărilor juridice care să cuprindă cerinţele normelor comunitare europene. După transpunerea legislativ-formală va urma faza de implementare, care va avea, ca priorităţi, desemnarea zonelor şi elementelor naturale de importanţă pentru UE care să fie supuse unor regimuri speciale de protecţie, stabilirea managementului şi monitorizării acestuia şi adoptarea măsurilor necesare integrării în reţeaua "Europa 2000". Directiva 79/409/EEC privind conservarea păsărilor sălbatice stabileşte o schemă vizând conservarea speciilor de păsări sălbatice migratoare şi a habitatelor lor. Implementarea şi aproximarea în general trebuie să urmărească încorporarea şi dezvoltarea preocupărilor internaţionale de coordonare a măsurilor legate de ocrotirea habitatelor în cadrul ecosistemelor naţionale. De asemenea, se impun dezvoltări legislative privitoare la managementul şi protejarea ariilor naturale, procedurilor, bugetelor specifice şi instruirea managerilor locali. În privinţa comerţului cu specii sălbatice de faună şi floră (problemă care face obiectul Regulamentului EC/338/96 referitor la implementarea CITES) întrucât România a ratificat convenţia în cauză (prin Legea nr. 69/1994) trebuie avut în vedere faptul că reglementarea comunitară creşte numărul speciilor protejate, aplică măsuri mai stricte la graniţele externa ale Uniunii Europene şi include măsuri vizând ameliorarea procesului de implementare (prin, de exemplu, impunerea de sancţiuni disciplinare pentru nerespectarea dispoziţiilor legale ori introducerea de politici speciale privind comerţul cu specii sălbatice). Implementarea propriu-zisă va ridica probleme mai ales în ceea ce priveşte identificarea şi dinamizarea autorităţilor naţionale competente, sporirea şi specializarea corespunzătoare ale atribuţiilor autorităţilor vamale (cu precădere în domeniul instrumentării şi emiterii permiselor de import-export), desemnarea unei autorităţi care să realizeze managementul problemei, dezvoltarea de proceduri şi documentaţii adecvate de gestionare, monitorizare şi control.

Alături de aceste domenii prioritare, în cadrul UE s-au dezvoltat şi o serie de aspecte cu un pronunţat caracter particular, de o importanţă deosebită pentru patrimoniul mondial natural, dar cu implicaţii mai reduse în ceea ce priveşte integrarea ţărilor central şi est-europene, precum protecţia puilor de focă (Directiva 83/129/EEC amendată prin Directivele 85/444/EEC şi 89/370/EEC), protejarea zonei Antarcticii (Regulamentul 3943/90/EC), interzicerea folosirii capcanelor de picior pentru vânarea anumitor specii de animale sălbatice (Regulamentul EEC/3254/91). Pentru România, aceste reglementări comunitare sunt puţin relevante şi, ca atare, presupun mai ales

adaptarea actelor normative şi mai puţin măsuri concrete de aplicare a cerinţelor lor.

În sfârşit, conservarea pădurilor, ca factor natural de mediu esenţial, constituie o prioritate comunitară mai ales din perspectiva protejării pădurilor împotriva poluării atmosferice şi, respectiv, împotriva incendiilor. Astfel, Regulamentul EEC/3528/86 impune o schemă de protejare a pădurilor împotriva poluării atmosferice şi prevede obligaţia pentru statele membre ale UE de a stabili un inventar periodic al pagubelor şi o reţea de puncte de observaţie şi control. Întrucât în România nu s-au adoptat până în prezent nici un fel de dispoziţii legislative în domeniu, aproximarea va presupune intrarea în vigoare, la momentul accederii în UE, a acestor prevederi. Atunci se va impune raportarea stării pădurilor, racordarea la sistemul unificat de prelevare a probelor şi procesare centralizată a datelor, solicitarea unei asistenţe financiare din partea UE şi instituirea unei reţele de monitorizare. Desigur, armonizarea ar simplifica şi facilita procesul general de aproximare legislativă.

Referitor la Regulamentul EEC/2158/92, acesta stabileşte o schemă de protejare a pădurilor împotriva incendiilor în vederea sporirii măsurilor de ocrotire a acestui ecosistem şi amplificării funcţiilor sale ecologice. În privinţa legislaţiei româneşti, Legea nr. 137/1995 stipulează obligaţia deţinătorilor, cu orice titlu, ai pădurilor, vegetaţiei forestiere din afara fondului forestier şi pajiştilor de a menţine suprafeţe împădurite (art.52), iar Codul silvic (Legea nr.26/1996) prevede obligaţia persoanelor fizice şi juridice care desfăşoară activităţi în fondul forestier sau în zonele limitrofe acestuia de a aplica şi respecta reglementările de prevenire şi stingere a incendiilor (art.35), precum şi atribuţiile (obligaţiile) ce revin activităţilor publice şi persoanelor fizice în cazul producerii acestora.

În acest context, în efortul său de armonizare, legislaţia românească pertinentă va trebui să prevadă, în primul rând, un sistem de monitorizare mai detaliat, bazat pe o procedură administrativă eficientă. Actualele prevederi în materie ale Codului silvic au un caracter prea general şi, în consecinţă, pot fi concretizate în mod corespunzător pe calea actelor normativ-administrative de aplicare.

Implementarea Regulamentului va necesita clasificarea teritoriului după gradul de risc al incendierii pădurilor şi elaborarea de planuri de protecţie împotriva incendiilor în zonele de risc mare şi mediu în acest sens. De asemenea, vor trebui alocate fonduri şi desemnate structuri specializate pentru aplicarea măsurilor adoptate.

2.5. Substanţe chimice şi organisme modificate genetic (OMG)

Cele mai multe reglementări comunitare în domeniu vizează testarea şi notificarea substanţelor ori preparatelor chimice, cărora li se adaugă cele privind organismele modificate (OMG), experimentele pe animale, practicile sigure de laborator şi controlul produselor.

Astfel, Directiva nr. 67/548/EEC are ca obiect testarea, clasificarea, ambalarea şi etichetarea substanţelor chimice periculoase pentru om şi mediu (în 1979 fiind introdus un sistem de testare şi notificare înainte de introducerea

pe piaţă de asemenea substanţe), iar Directiva nr.83/379/EEC a modificat şi extins procedurile în standardele acesteia şi asupra preparatelor periculoase. Întrucât legislaţia românească în materie este deosebit de săracă, se impune, în primul rând, completarea sa cu prevederi adecvate, urmată de alte măsuri de implementare precum: instituirea unor structuri eficiente administrative şi tehnice, care să culeagă şi să gestioneze informaţiile legate de plasarea pe piaţă a noilor substanţe şi preparate chimice, crearea bazei de date care să poată fi consultată de producători şi importatori pentru a se evita repetarea testărilor, stabilirea de controale vamale severe şi sancţiuni corespunzătoare pentru importul şi exportul în domeniu, introducerea de evidenţe (liste) şi proceduri comparabile cu cele prevăzute de reglemetările comunitare pertinente.

Referitor la substanţele periculoase existente, prevederile Regulamentului nr. 793/1993/EC vor deveni obligatorii şi direct aplicabile la momentul aderării României la UE, dar până atunci legislaţia naţională va trebui să facă eforturi de asimilare a regulilor de informare şi evaluare a riscului prezentat de aceste substanţe, precum şi a măsurilor de evitare ori reducere a consecinţelor acestuia.

O atenţie prioritară trebuie acordată aproximării cu prevederile Directivei nr. 76/769/EC privind comercializarea şi folosirea substanţelor chimice periculoase, care interzice, introduce restricţii sau stabileşte condiţii specifice la comercializarea unor asemenea produse. Deşi legislaţia românească cuprinde o serie de reglementări în domeniu şi este în lucru proiectul unei legi privind regimul substanţelor periculoase sau toxice, conformarea cu standardele comunitare europene presupune reformularea, extinderea şi perfecţionarea regulilor şi normelor pertinente.

De asemenea, aproximarea cu prevederile Regulamentului nr. 2455/92/EC (amendat prin Regulamentul 3153/94/EC) privind importul şi exportul substanţelor chimice periculoase presupune adoptarea rapidă a unor noi acte normative, care să stabilească un sistem comun de declarare şi informare asupra exporturilor şi importurilor de substanţe chimice interzise sau strict limitate în cadrul UE, datorită efectelor lor asupra sănătăţii umane sau calităţii mediului.

Alte trei directive (nr.86/609/EEC privind protecţia animalelor folosite în scopuri experimentale sau ştiinţifice, nr. 87/18/EEC privind practicile sigure de laborator şi verificarea aplicării acestora la testările substanţelor chimice şi nr. 88/320/EEC privind inspecţia şi verificarea practicilor sigure de laborator – PSL) impun pentru armonizare dezvoltarea şi perfecţionarea reglementărilor naţionale.

În privinţa organismelor modificate genetic, Directiva nr.90/219/EEC prevede reguli comune în cadrul UE pentru utilizarea OMG în laboratoarele de cercetare şi industrie şi furnizarea măsurilor adecvate protejării sănătăţii umane şi a mediului din activităţile ce folosesc OMG. Deoarece legislaţia românească nu cuprinde reglementări în domeniu este nevoie, pentru aproximare, de adoptarea unor acte normative pertinente.

Procesul de implementare va trebui să urmărească, cu precădere, desemnarea autorităţilor competente de supraveghere a acestor activităţi şi de primire a notificărilor aferente, care să organizeze inspecţii şi alte măsuri de control, să verifice conformitatea notificărilor cu prevederile Directivei şi să asigure instruirea permanentă a personalului implicat în aceste activităţi. Într-o perspectivă mai îndelungată se va avea în vedere aproximarea şi cu dispoziţiile Directivei nr. 90/220/EEC referitoare la eliberarea prudentă a OMG în mediu pentru scopuri de cercetare şi dezvoltare şi plasarea pe piaţă a produselor care conţin sau constau din asemenea organisme. Şi în această privinţă ţara noastră pleacă de la zero, aproximarea presupunând deopotrivă adoptarea de reglementări adecvate şi stabilirea mijloacelor şi instrumentelor de implementare a acestora.

2.6. Controlul produselor periculoase

Un criteriu de comparare, mai puţin uzitat, între legislaţia naţională privind protecţia mediului şi reglementările comunitare în domeniu, îl reprezintă cel al modului general de clasificare şi abordare a acestora. Astfel, legislaţia UE este distribuită, în mod oficial, în patru mari categorii:

a) reglementări privind calitatea produselor (ca, de exemplu, cele vizând controlul poluării sonore, generate de utilajele de construcţie, controlul emisiunilor provenite de la vehiculele cu motor, controlul substanţelor chimice periculoase, conţinute în unele produse destinate consumului, fluxul deşeurilor, controlul substanţelor chimice şi preparatelor periculoase şi comerţul cu specii de faună şi floră ameninţate;

b) activităţi sau procese de producţie cu impact asupra mediului sau a sănătăţii umane (exploatarea fabricilor industriale, depozitarea deşeurilor, protejarea naturii);

c) protejarea calităţii factorilor de mediu (prin, de pildă, controlul substanţelor periculoase din aer, apă sau sol, amenajările teritoriului, conservarea naturii şi a resurselor naturale, a biodiversităţii);

d) proceduri şi drepturi procesuale (precum: studiile de impact ecologic, consultarea populaţiei în adoptarea deciziilor, accesul la informaţia de mediu ş.a.).

După cum se poate observa, adoptarea şi clasificarea comunitară se centrează esenţial pe principiul acţiunii şi prevenirii ori reducerii la sursă a poluării: restricţiile vizează calitatea antipoluantă a produselor, condiţiile preventiv-limitative şi se referă la activităţile sau procesele de producţie, protejarea calităţii mediului priveşte controlul iniţial al emisiilor şi altor surse de poluare a mediului, procedurile administrative au, prin excelenţă, o menire preventivă.

Dimpotrivă, legislaţia românească se află, din acest punct de vedere, într-un stadiu intermediar de dezvoltare, care implică criteriile prevenirii cu cele ale conservării indicilor de calitate a mediului.

Astfel, structura Legii nr. 137/1995 "trădează" o abordare în care accentul se deplasează, cu prioritate, asupra rectificării pe tărâmul "răului înfăptuit". Activităţile economice şi sociale, cu impact asupra mediului, sunt

reglementate în vederea reducerii consecinţelor negative asupra factorilor naturali sau artificiali de mediu, se instituie regimuri speciale de "gestionare şi gospodărire" a anumitor activităţi periculoase, prin natura lor, pentru mediu (substanţele şi deşeurile periculoase, precum şi alte deşeuri, îngrăşămintele chimice şi pesticidele, asigurarea protecţiei împotriva radiaţiilor ionizante şi securităţii surselor de radiaţii). Mai mult decât atât, capitole importante şi predominante se referă la acţiunea directă asupra protejării anumitor factori de mediu: resurse naturale şi biodiversitatea, apele şi ecosistemele acvatice, atmosfera, solul, subsolul şi ecosistemele terestre, ariile protejate şi monumentele naturii.

Armonizarea legislaţiei naţionale rămâne, din acest punct de vedere, un obiectiv pe termen mediu şi lung. Totuşi, stadiul primar de dezvoltare a legislaţiei româneşti în materie permite, în mod aparent paradoxal, adoptarea directă şi cu evitarea experienţelor negative a unor reglementări perfect armonizate, în plan formal, cu cele de ordin comunitar.

Dintr-o asemenea perspectivă generală, controlul calităţii produselor reprezintă nu numai o metodă de prevenire a poluării, ci şi un sector important de reglementări comunitare. Astfel, din punctul de vedere al aproximării prezintă relevanţă directivele privind azbestul, detergenţii, substanţele chimice periculoase şi substanţele care diminuează stratul de ozon.

Directiva nr. 872/217/EEC privind prevenirea şi reducerea poluării mediului produsă de azbest este considerată drept prima directivă "orientată asupra substanţei", care integrează controlul emisiilor în aer, apă şi sol. Documentul (cu modificările ulterioare) promovează acţiunea la sursă împotriva poluărilor, fiind instituit un ansamblu de măsuri şi proceduri administrative care să asigure o prevenire şi o combatere specifice a acestor poluări. În absenţa, aproape totală, a unor reglementări pertinente în materie, legislaţia românească va trebui să asigure cerinţele comunitare prin metoda "reproducerii totale", care nu va putea ignora, desigur, specificul social-economic al ţării.

Un alt domeniu prioritar îl constituie cel al regimului utilizării detergenţilor. Prin două directive comunitare s-au stabilit reguli ferme privind prevenirea acestui tip de poluare care să provină de la un asemenea produs. Astfel, Directiva nr. 73/404/EEC interzice lansarea pe piaţă şi utilizarea detergenţilor al căror conţinut de surfactants prezintă un nivel de biodegradare mai mic de 90% pentru patru categorii: anionic, cationic, neionic şi anefolitic, iar Directiva nr. 73/405/EEC stabileşte metodele de testare a biodegradării surfactants.

În absenţa unor reglementări naţionale corespunzătoare, pe lângă emiterea unor acte normative de transpunere internă, implementarea va trebui să urmărească stabilirea unui sistem de evacuare a toxicităţii şi biodegradabilităţii detergenţilor plasaţi pe piaţa naţională, crearea unei reţele de laboratoare autorizate pentru testare a căror activitate să fie controlată, în permanenţă, în vederea asigurării credibilităţii datelor, iar autorităţile competente vor anunţa structurile echivalente din statele UE şi Comisia

Europeană asupra tuturor restricţiilor naţionale de comercializare a detergenţilor ce se conformează directivelor.

Referitor la transportul rutier al substanţelor periculoase, Directiva nr. 94/55/EEC a preluat şi adoptat Acordul european în materie din 1957 de la Geneva, făcând posibilă aplicarea prevederilor şi cerinţelor acestuia nu numai în cazul transporturilor internaţionale efectuate în cadrul UE, ci şi al oricărui transport de substanţe periculoase din această zonă spre exterior.

Întrucât România a ratificat Acordul european referitor la transportul rutier internaţional al mărfurilor periculoase prin Legea nr. 31/1994, acesta va trebui transpus în legislaţia internă în implementarea directivei şi va presupune unele ajustări la nivelul structurilor administrative şi de control existente, stabilirea unor controale suplimentare pentru a acoperi toate transporturile rutiere de mărfuri periculose şi dezvoltarea reglementărilor tehnice şi de gestiune în materie. Un alt sector în care legislaţia este în mare parte asemănătoare cu cea a UE este cel al substanţelor care epuizează stratul de ozon. Regulamentul EC/3093/94, privind substanţele care depreciază stratul de ozon, implementează Convenţia de la Viena (1985) şi Protocolul de le Montreal (1987), acte internaţionale ratificate şi de România prin Legea nr. 84/1993 şi concretizate printr-o serie de măsuri naţionale stabilite prin Hotărârea Guvernului nr. 243/1995 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Comitetului Naţional pentru Protecţia Stratului de Ozon.

Totuşi, întrucât Regulamentul conţine obligaţii mai stricte sau unele diferite faţă de Protocolul de la Montreal, implementarea sa va impune noi obligaţii suplimentare la momentul accederii, cum ar fi standarde şi controale mai stricte, rapoarte de informare către Comisia Europeană etc.

În sfârşit, tot în acest domeniu se înscriu şi Directiva nr. 76/769/EEC privind comercializarea şi utilizarea unor substanţe şi preparate periculoase şi Regulamentul nr. 2455/92/EEC cu privire la exportul sau importul unor substanţe chimice periculoase.

Deoarece reglementările naţionale în materie există într-o anumită măsură, aproximarea va presupune, cu precădere, stabilirea unor măsuri de gestionare a domeniului, desemnarea autorităţilor naţionale responsabile, impunerea unor exigenţe sporite în privinţa ambalării, etichetării şi marcării substanţelor periculoase, conform regulilor comunitare, cooperarea cu Comisia UE în evaluarea riscurilor aferente şi informarea acesteia privind importurile de asemenea produse supuse restricţionării.

2.7. Poluarea sonoră

Poluarea sonoră constituie un domeniu bine reprezentat în cadrul dreptului comunitar al mediului.

Reglementările Uniunii Europene privind controlul şi combaterea zgomotului pot fi grupate în patru mari categorii: două directive vizează emisiile sonore produse de vehicule cu motor, trei acte normative de acest gen limitează emisiile sonore provenite de la avioane, o directivă-cadru se referă la zgomotul produs de aparatele electrocasnice, iar o alta (urmată de 7 subdirective) stabileşte reguli juridice pentru emisiile sonore generate de

echipamente de construcţie. Primul reper îl constituie în acest context Directiva nr. 70/157/EEC, care a introdus limite admise ale nivelurilor sonore privind zgomotele produse de vehiculele rutiere şi a instituit cerinţe specifice referitoare la măsurarea nivelurilor sonore, sistemelor de evacuare şi amortizoarelor de zgomot. "Reacţia" românească este destul de palidă, constând în câteva ordine ministeriale, în primul rând Ordinul ministrului transporturilor nr. 353/1996 privind condiţiile tehnice ale autovehiculelor privind poluarea mediului şi STAS-ul 10009/88 – limitele admisibile ale nivelului de zgomot.

Urmând aceeaşi tehnică şi obiective, Directiva nr. 78/1015/EEC stabileşte limitele acceptabile ale nivelurilor sonore privind motocicletele şi specificaţiile referitoare la amortizoarele, eşapamentele şi sistemele de emisie.

Faptul că legislaţia românească se rezumă, şi în această privinţă, doar la "norme şi condiţii tehnice" stabilite prin ordine ministeriale face ca aproximarea să privească dezvoltarea reglementărilor legale în materie, iar ca obiective concrete ale implementării, adaptarea tehnologică a întreprinderilor pentru aplicarea valorilor limită şi a măsurătorilor cerute pentru produsele lor şi introducerea ori/şi revederea autorizaţiilor administrative pentru a include schimbările cerute de directivă pentru piaţa internă. Urmează apoi ca statele să decidă dacă aplică o legislaţie în două etape (standarde privind piaţa internă naţională, diferite de cele pentru piaţa internă a UE) sau realizează armonizarea într-una singură. În sfârşit, un rol important revine organizării monitorizării conformării, verificărilor locale şi mărfurilor de control.

Un sector din ce în ce mai bogat la nivel comunitar este cel care vizează reglementarea emisiilor sonore provenite de la avioane. Nu mai puţin de patru directive trebuie avute în vedere din perspectiva aproximării legislaţiei naţionale.

Prima, Directiva 80/51/EEC stabileşte limitele emisiilor sonore pentru avioanele subsonice înregistrate pe teritoriul statelor membre, bazate pe standardele instituite de Organizaţia Internaţională a Aviaţiei Civile (OACI). Scopul îl reprezintă reducerea zgomotelor produse de avioane în raport cu factorii de mediu, fezabilitatea tehnică şi consecinţele economice. Reglementările româneşti se mărginesc la câteva reguli generale instituite de noul Cod aerian (Ordonanţa Guvernului nr. 29/1997) şi STAS-ul tehnic în materie care preia normele prevăzute de OACI. Aşadar, dezvoltările în sensul armonizării vor privi cu precădere măsurile de gestionare a problemei, uniformizarea conţinutului documentelor utilizate, a procedurilor tehnice etc. Şi aceasta cu atât mai mult cu cât Directiva nr. 83/206/EEC a făcut aplicabile exigenţele Directivei 80/51/EEC în primul rând la nivelul valorilor limită şi în privinţa statelor terţe.

Directiva 80/629/EEC instituie reguli mai stricte privind limitarea emisiilor sonore ale unor avioane subsonice cu reacţie înregistrate pe teritoriul statelor membre, utilizând regula încorporării normelor şi standardelor tehnice prin trimitere la documentele OACI. Se interzice adăugarea anumitor tipuri de aeronave mari producătoare de zgomot pe listele Aviaţiei Civile din ţările

membre, iar unele excepţii sunt permise numai prin informarea prealabilă a celorlalţi membri ai Comisiei.

În sfârşit, Directiva nr.92/14/EEC prevede restricţii în utilizarea anumitor tipuri de avioane în vederea reducerii zgomotului şi limitează operarea pe aeroporturile de pe teritoriul ţărilor membre ale UE a avioanelor care nu se conformează standardelor cuprinse în anexa nr. 16 a Convenţiei internaţionale a OACI (respectiv, avioanele civile cu o greutate de peste 34 tone şi o capacitate mai mare de 19 locuri).

Raportat la toate aceste acte normative comunitare, "golul" legislativ este evident, ceea ce impune adoptarea rapidă a unor reglementări naţionale direct armonizate cu cerinţele comunitare. În privinţa implementării, două mari priorităţi sunt stabilite: desemnarea autorităţilor competente responsabile cu controlul aplicării standardelor internaţionale privind zgomotul şi, respectiv, adoptarea de măsuri stricte de aplicare şi penalizare în cazul avioanelor care nu se conformează exigenţelor stabilite de directive.

Directiva nr. 79/113/EEC privind determinarea emisiilor de zgomot ale fabricilor şi echipamentelor de construcţii a introdus o metodă de testare pentru determinarea emisiilor sonore de la fabrici şi echipamente de construcţii care cuprind aparate, dispozitive, fabrici şi instalaţii sau componente care sunt folosite în lucrările de inginerie civilă şi pe şantierele de construcţii. Reglementarea românască existentă, reprezentată de STAS 12025/2-81 – Efectele vibraţiilor asupra clădirilor, prezintă doar o aproximare parţială, la nivelul standardelor tehnice, astfel încât armonizarea cu cerinţele dreptului comunitar impune introducerea metodei de verificare stabilită prin Directivă, precum şi furnizarea specificaţiilor tehnice, laboratoarelor specializate sau instituţiilor responsabile pentru îndeplinirea funcţiilor de control.

Un alt domeniu bogat reprezentat în reglementări la nivel comunitar şi, dimpotrivă, caracterizat prin mari lacune în planul legislaţiei româneşti este cel vizând emisiile sonore admisibile produse de fabricile şi echipamentele de construcţie.

Astfel, cadrul juridic general e stabilit prin Directiva nr. 84/532/EEC privind examinarea tip CEE pentru fabricile de echipamente de construcţie şi cerinţele specifice sunt prevăzute în alte şapte subdirective, fiecare dintre ele privind un anumit tip de echipamente. Aceste din urmă documente cer ca produsele să fie etichetate cu indicarea nivelului sonor garantat de fabricant şi să conţină anexe care definesc o metodă de măsurare a zgomotului din aer şi proceduri de testare locală pentru verificarea conformităţii modelelor cu produsul examinat. Certificatele de examinare tip CEE au o valabilitate de 5 ani cu posibilitatea de reînnoire.

Cele 7 directive subsectoriale sunt:

- Directiva nr. 84/533/EEC referitoare la limitele de zgomot în mediu şi specificaţiile necesare eliberării certificatelor tip CEE pentru compresoare;
- Directiva nr. 84/534/EEC privind limitele de zgomot în mediu, în zona operatorilor, şi cerinţele legate de eliberarea certificatelor examinărilor tip CEE pentru macaralele turn;

- Directiva nr. 84/535/EEC stabileşte limitele de zgomot în mediu şi cerinţele legate de eliberarea certificatelor examinărilor tip CEE pentru generatoarele de putere;
- Directiva nr. 84/537/EEC referitoare la limitele de zgomot în mediu şi cerinţele legate de eliberarea certificatelor examinărilor tip CEE pentru picamere;
- Directiva nr. 84/538/EEC vizând limitele de zgomot în mediu, limitele de zgomot în zona operatorului, ale zgomotului produs de unele motocositoare şi metodele de măsurare;
- Directiva nr. 86/662/EEC priveşte limitele de zgomot în mediu şi cerinţele legate de eliberarea certifcatelor examinărilor tip CEE pentru excavatoare hidraulice.

Legislaţia românească nu cuprinde dispoziţii complete şi particularizate la aceste domenii şi surse de zgomot, fapt pentru care procesul de armonizare va cuprinde două laturi principale. Prima va consta în aplicarea, cât mai rapid posibil, a unor reglementări care să consacre standardele şi limitele stipulate la nivel comunitar, particularizate pe surse de emisie, metodele de control, verificare şi monitorizare.

În privinţa implementării, aceasta va presupune cel puţin patru obiective esenţiale. Astfel, pentru început, se va impune schiţarea unui program general pentru aplicarea celor şapte directive. Apoi, pentru a aplica metodele promovate în cadrul UE de măsurare a zgomotului, fabricile vor trebui să achiziţioneze echipamentul tehnic adecvat. Va deveni necesară elaborarea unui program de monitorizare, consecutiv cu stabilirea unui sistem de autorităţi competente care să-l execute, dotate cu echipamente şi instruite corespunzător.

3. Dimensiunea instituţională a aproximării legislative şi integrării în Uniunea Europeană

O latură inseparabilă a procesului de aproximare (armonizare) a legislaţiei, strategiilor şi practicilor româneşti de mediu cu cele existente în Uniunea Europeană o constituie reforma instituţiilor administrative implicate în susţinerea sa.

Este de domeniul evidenţei că structurile instituţionale în materie s-au dezvoltat până acum în raport cu o multitudine de factori şi în conjuncturi specifice, fără a urmări cu consecvenţă un obiectiv bine determinat. Ele au continuat, într-o anumită măsură, tradiţia existentă, la care s-au adăugat, după 1989, o serie de laturi rezultate din preocuparea tranziţiei spre societatea democratică şi economia de piaţă. Desigur, în cadrul acestui efort de construcţie instituţională, s-au promovat adesea soluţii împrumutate din experienţa celorlalte state occidentale, îndeosebi europene, fapt care a creat premisele unei dezvoltări ulterioare corespunzătoare. În mod obiectiv însă, acestea nu puteau să răspundă pe deplin exigenţelor pregătirii întregului proces de aproximare (armonizare) a legislaţiei româneşti cu reglementările adoptate în cadrul UE. Tocmai de aceea asimilarea, într-o primă etapă, a Acquis-ului Comunitar de mediu presupune şi o adaptare a structurilor instituţionale la cerinţele obiectivelor propuse în acest sens.

În acest scop se impune evaluarea stării actuale a instituțiilor românești de mediu, relevarea, din perspectiva realizării exigențelor aproximării legislative, a punctelor "tari" și a celor "slabe" ale acestora și apoi elaborarea unor propuneri de restructurare adecvată.

O analiză semnificativă a structurilor instituționale românești de mediu din perspectiva integrării europene s-a realizat în cadrul Programului PHARE Rom – 101 "Asistență acordată României în managementul procesului de aproximare a strategiei și legislației de mediu" (1998). În demersul său, echipa de experți a optat pentru analiza SWOT, care implică identificarea punctelor tari, punctelor slabe, oportunităților și riscurilor relevante pentru organizația supusă evaluării și utilizarea acestor parametri în elaborarea concluziilor privind structurile adecvate și/sau modalitățile de dezvoltare viitoare a acestora. Dintr-un început dorim să subliniem însă o limită importantă a acestui tip de analiză. Astfel, așa cum se precizează de altfel în raport (fără însă a se face, în consecință, ponderările și corecturile necesare) tehnica SWOT se folosește mai ales în privința firmelor private și din perspectiva eficienței economice a acestora. Or, este de domeniul evidenței că comensurarea capacității manageriale a unor structuri statale ridică multe probleme specifice și luarea în calcul a unor elemente particulare, de natură diversă. Și aceasta cu atât mai mult cu cât un Minister al Mediului presupune realizarea unei "administrații de misiune" și mai puțin una de gestiune.

Dar să vedem care sunt, din această perspectivă, concluziile PHARE. Prima este aceea că structura actuală prezintă câteva puncte "tari" importante, dar și un număr considerabil de puncte "slabe".

Din prima categorie fac parte, în principal: existența la nivel ministerial a unei entități care, prin competențele sale, acoperă (unele) probleme de mediu, calitatea și gradul de implicare a personalului MAPPM și existența unor realizări obținute în urma derulării proiectelor de asistență externă.

Mult mai numeroase și fundamentale apar punctele slabe, deficiențele. Simpla lor enumerare este de natură să sugereze precaritatea situației actuale.

Se consideră astfel că primul dintre acestea este că structura actuală reprezintă un rezultat al evoluției istorice și are o bază justificativă insuficientă ca entitate responsabilă cu politicile de mediu la nivel național. Existența unui singur sector de mediu (apa) reprezentat la nivel de departament este apreciată ilogică și se datorează formării MAPPM pe baza fostului Consiliu Național al Apelor. Oportunitatea includerii în sistemul ministerului a unui departament al pădurilor de mari dimensiuni apare ca discutabilă și se consideră preferabil ca acesta să funcționeze în cadrul Ministerului Agriculturii (așa cum se întâmplă în multe state occidentale), iar politicile privind aspectele de protecție a mediului legate de aria forestieră să constituie singurul element inclus în sfera de competență a instituțiilor de mediu.

O a doua concluzie este aceea că există o fragmentare semnificativă a MAPPM, cu repercusiuni negative asupra acțiunii administrative în materie, pe de o parte, datorită structurii actuale, iar, pe de alta, prin suprapunerea atribuțiilor conferite diverselor departamente și/sau direcții componente.

Tendința de manifestare a unui fel de competiție între diversele compartimente ori de a păstra secretul asupra informațiilor deținute și activităților desfășurate subliniază caracterul inadecvat al actualei organizări ministeriale. În al treilea rând, influența ("puterea") pe care o deține MAPPM în cadrul Guvernului este relativ scăzută. Suntem în fața unei situații comune tuturor țărilor din Europa centrală și de est aflate în tranziție, explicată atât prin dificultățile economico-sociale cu care se confruntă acestea, cât și prin greutățile inerente începutului. Oricum însă, acest fapt nu reflectă nici importanța acordată problemelor de mediu de către Uniunea Europeană și nici influența pe care trebuie să o posede un Minister al Mediului într-un sistem democratic, așa cum se întâmplă în statele occidentale.

A patra constatare importantă se referă la interferența inadecvată existentă între autoritatea centrală de mediu și agențiile sale executive din teritoriu. Noile politici și reglementări legale se elaborează la nivelul MAPPM și se înaintează Guvernului spre aprobare fără o discutare și analiză detaliate ale acestora, iar agențiile județene consideră că ministerul le oferă destul de puțină asistență, inclusiv în privința interpretării și aplicării legislației, cerând în schimb raportarea de informații în timp scurt. În sfârșit, sistemul de finanțare bugetară centralizat este considerat și el ca inadecvat pentru rezolvarea problemelor integrării în UE sub raport ecologic. Astfel, sectorul de mediu este subfinanțat (în parte și datorită influenței reduse pe care o exercită în plan guvernamental), agențiile pentru protecția mediului acuză autoritatea centrală pentru o repartizare necorespunzătoare a fondurilor existente, în plan local.

După o asemenea evaluare a situației existente se pot identifica relativ ușor și principalele riscuri ale structurilor existente.

Ele ar consta, în opinia echipei PHARE, în următoarele: schimbări permanente de personal și de conducere politică la nivel central (indiferent ce partide se mențin ori vor veni la guvernare); lipsa de abilitate în obținerea/dezvoltarea și administrarea fondurilor externe, considerate element fundamental al aderării la UE și erodarea expertizei, atât la nivelul MAPPM, cât și la nivel execuțional, în paralel cu tendința de migrare a specialiștilor spre sectorul privat sau înspre alte domenii și în combinație cu lipsa de motivație a personalului.

În raport cu asemenea riscuri, posibilitățile de îmbunătățire a situației existente, reținute în Raport, apar disproporționate: folosirea mai adecvată a fondurilor oferite de diverși donatori, consolidarea poziției ministerului de resort în cadrul Executivului prin continuarea implicării în procesul de privatizare și o colaborare mai strânsă cu celelalte ministere, asimilarea experiențelor pozitive din celelalte state central și est-europene, introducerea autofinanțării (parțiale), asistarea agențiilor executive de mediu și repartizarea și folosirea mai eficientă a fondurilor de la bugetul de stat în domeniul protecției mediului.

Concluzia desprinsă în urma analizei SWOT este clară: pentru realizarea aproximării (armonizării) în domeniul mediului, într-un timp cât mai scurt

posibil şi cu o optimizare adecvată a costurilor, este necesară modificarea structurii existente şi crearea unei structuri noi, bazată pe cerinţele procesului de aproximare şi integrare în Uniunea Europeană.

Orice analiză evaluatoare a capacităţii actualelor structuri instituţionale, precum cea efectuată în cadrul Programului PHARE, de a realiza procesul de aproximare (armonizare) legislativă ajunge la concluzia că este necesară o nouă formulă organizatorică a ministerului de resort, care să corespundă în mod direct şi specific acestui obiectiv. Şi aceasta din cel puţin două motive: unul, pentru că integrarea europeană este considerată de autorităţile de la Bucureşti drept o prioritate politică, iar celălalt întrucât datele obiective arată nevoia unei sporiri a eficacităţii acţiunii administrative în domeniul protecţiei mediului, dată fiind calitatea precară a acestuia. În acest context, echipa de experţi PHARE a apreciat că se impune o soluţie radicală: crearea unui nou Minister, al Protecţiei Mediului. Pentru a se ajunge la o asemenea concluzie s-a pornit de la deficienţele actualei structuri (punctele tari, punctele slabe, oportunităţile şi riscurile relevate), obiectivul realizării aproximării legislative , s-a luat în considerare necesitatea ca viitoarea formulă să asigure un management îmbunătăţit al problemelor generale ale protecţiei mediului în România, precum şi cerinţa ca aceasta să se concentreze în mod special asupra sectorului de mediu (aşa cum rezultă, de altfel, şi din termenii Acquis-ului Comunitar) şi, în consecinţă, să se denumească "Ministerul Protecţiei Mediului". Structura alternativă avansată în Raportul PHARE constituie o îndepărtare semnificativă de actuala formulă fragmentată şi complicată a MAPPM şi se vrea a oferi o structură guvernamentală suplă şi simplă, aşa cum se întâmplă în toate economiile tradiţionale.

O primă categorie a acestei propuneri este aceea că preocupările vizând legislaţia şi politicile de mediu nu mai sunt separate la nivelul central al administraţiei publice de specialitate. Se speră ca, prin alăturarea acestor două elemente strâns legate în procesul de aproximare, noua structură să-şi dovedească eficienţa: iniţiativele privind politicile de mediu trebuie să conducă la revizuirea legislaţiei în materie, transpunându-se aspectele importante ale reglementărilor comunitare într-un cadru legal naţional coerent. De asemenea, important este ca noile strategii şi politici în domeniu să formuleze cele mai nimerite căi de aproximare pentru sectoarele de mediu prioritare.

O a doua trăsătură a preconizatei structuri instituţionale o constituie separarea atribuţiilor de elaborare şi promovare a politicilor de mediu de cele de aplicare a cerinţelor acestora. S-ar ajunge astfel la o situaţie asemănătoare cu cea din ţările Europei de vest, unde funcţiunile sectorului public privind managementul resurselor naturale sunt separate, în mod clar, de cele referitoare la modul de utilizare a resurselor respective.

Sub raport organizaţional, Ministerul Protecţiei Mediului cuprinde două mari diviziuni (departamente, divizii etc.); prima ar privi politicile şi legislaţia de mediu cu două componente principale: un departament pentru politici şi strategie (acoperind problematica integrării europene; a strategiilor economice din perspectiva calităţii aerului, protecţiei împotriva poluării sonore,

managementului deşeurilor, calităţii apelor, protecţiei naturii şi planificării utilizării terenurilor) şi un altul legislativ (având ca funcţie principală elaborarea de proiecte de acte normative şi promovarea lor pe filiera adoptării). A doua ar putea lua forma unei Divizii de coordonare pentru aplicare şi monitorizare şi ar asigura interfaţa cu structurile executive de mediu.

Departamentul de politici şi strategii este singurul care, în concepţia autorilor Raportului, ar fi structurat pe sectoare de mediu, mai precis de prevenire şi combatere a poluărilor specifice şi protecţie a naturii. Acest lucru nu se justifică în privinţa celorlate subdiviziuni ale ministerului întrucât elaborarea reglementărilor trebuie să se facă dintr-o perspectivă coerentă şi de o manieră unitară, iar tendinţa de autorizare integrată (promovată la nivelul Uniunii Europene) reclamă ca funcţiile de autorizare şi de monitoring să nu fie separate de sectoarele de mediu. Direcţiile din cadrul Departamentului de Politici şi Strategii reflectă patru din cele nouă domenii cuprinse în Acquisul Comunitar de mediu, inclusiv cele trei sectoare (aer, deşeuri şi apă) pentru care s-a estimat volumul cel mai important al costurilor pentru procesul de aproximare din România. În formula propusă a fost inclusă şi o direcţie pentru protecţia naturii, pe de o parte, pentru că aceasta reprezintă un sector distinct în Acquisul de mediu, iar, pe de alta, întrucât expertiza necesară la nivelul politicii în acest domeniu este diferită de celelalte activităţi. În sfârşit, cea de a cincea direcţie propusă ar urma să se ocupe de planificarea utilizării terenurilor, problematică apreciată drept fundamentală pentru întărirea controalelor de mediu, în viitor, în România.

Cerinţele celorlalte sectoare ale Acquisului Comunitar de mediu ar fi acoperite prin asumarea unor atribuţii corespunzătoare de către celelalte elemente componente ale structurii. Astfel, aspectele legate de accesul publicului la informaţiile privind mediul, cât şi de participarea cetăţenilor la adoptarea deciziilor în materie vor forma obiectul activităţii unei Unităţi speciale de informare constituite în cadrul Direcţiei de politici şi legislaţie. Domeniul controlului poluării industriale va fi acoperit prin atribuţiile conferite atât direcţiilor, cât şi anumitor departamente; formularea unor politici şi reglementări legale corespunzătoare, urmate de un control adecvat în privinţa aplicării lor, reprezintă cheia întregii probleme, aflată la dispoziţia Direcţiei de politici şi legislaţie în colaborare cu Ministerul Industriilor şi Comerţului (în ceea ce priveşte strategia şi reglementarea) şi, respectiv, a Direcţiei de Coordonare pentru aplicare şi monitorizare (în vederea transformării lor în acţiuni executive). Clasificarea şi managementul substanţelor chimice vor fi administrate împreună cu Ministerul Industriilor şi Comerţului, iar controlul organismelor modificate genetic (OMG), problemă de mai mică importanţă în România, ar putea fi realizat cu precădere pe calea instituirii unei legislaţii corespunzătoare. La rândul său, controlul surselor de zgomot este inclus în cadrul atribuţiilor Direcţiei pentru calitatea aerului, optându-se pentru o formulă care a dat bune rezultate până acum în ţările care au practicat-o.

Referitor la aspectele legate de securitatea nucleară, competenţele aferente s-au transferat, prin Legea nr. 16/1988, de la MAPPM la Comisia Naţională pentru Controlul Activităţilor Nucleare (CNCAN), organism specializat, subordonat direct Guvernului. Ca atare, la nivelul autorităţii centrale pentru protecţia mediului ar trebui menţinute atribuţiile de elaborare a politicilor, strategiilor şi reglementărilor generale privind prevenirea şi combaterea contaminării şi afectării mediului de către activităţile nucleare, care ar urma să fie preluate de Direcţia de politici şi legislaţie.

Alte elemente se referă la aspecte tehnice sau de oportunitate tehnică, precum unitatea de elaborare a legislaţiei, separarea responsabilităţilor privind integrarea europeană şi cele vizând relaţiile internaţionale prin crearea a două unităţi diferite ş.a.

Aşadar, proiectul PHARE are în centrul său ideea unei distincţii clare între aspectele politico-legislative şi cele privitoare la aplicarea reglementărilor şi strategiilor. Formula propusă, aceea de Minister al Protecţiei Mediului, a făcut deja obiectul unei analize tip SWOT, care a concluzionat că este puternic concentrată şi răspunde unui singur obiectiv, relevant pentru domeniul mediului: aproximarea (armonizarea) legislaţiei româneşti cu reglementările UE în materie în cel mai scurt timp şi cu cele mai reduse costuri. În plus, structura propusă ar putea conduce la o îmbunătăţire importantă la nivelul managementului protecţiei mediului în România, chiar dacă aderarea la UE nu ar fi considerată un obiectiv primordial. Eliminarea suprapunerilor şi a fragmentărilor aferente structurii actuale ar conduce la sporirea semnificativă a eficienţei acţiunii administrative. S-ar realiza, de asemenea, o integrare mai bună a ministerului de resort în structura generală a Executivului, în condiţiile în care integrarea europeană constituie un obiectiv major pentru acesta.

În plus, este de aşteptat o mai bună selecţionare şi utilizare a personalului ministerului, cât şi o colaborare mai bună cu celelalte ministere şi donatorii şi creditorii externi.

Analiza efectuată în cadrul programului PHARE şi rezultatele sale prezintă multiple "puncte tari", dar are şi unele limite evidente. Principalul său merit este, cu precădere, acela că realizează o evaluare a stării actuale a instituţiilor mediului din România şi prefigurează posibile soluţii de adaptare a acestora la cerinţele aproximării legislaţiei şi strategiilor de protecţie a mediului româneşti cu reglementările comunitare în materie.

Dar formula propusă rămâne mai ales una care răspunde calculului hârtiei, ipotezelor teoretice, fără a cuprinde în sine riscurile experienţei practice. Astfel, nu se poate nega, în totalitate, în cadrul administraţiei publice, rolul tradiţiei instituţionale. Ruperea bruscă a evoluţiei administrative poate genera şocuri şi impacturi negative asupra acţiunii practice. De aceea trebuie păstrate anumite constante juridico-administrative, mai ales dacă semnificaţiile lor sunt adecvate scopului actualei etape.

În acelaşi timp, exigenţele integrării europene nu trebuie absolutizate. Armonizarea legislativă este un proces treptat, al cărui ritm trebuie racordat la cel al şanselor reale de aderare la Uniunea Europeană. Experienţa Turciei, de

exemplu, arată că aproximarea reglementărilor juridice s-a realizat formal încă de acum 25 de ani, dar nici acum Ankara nu a devenit membră a CE!

Totodată, reforma instituţiilor mediului trebuie concepută şi realizată în contextul reformei generale a Executivului românesc.

Nici experienţele din celelalte ţări central şi est-europene nu sunt concludente în acest sens. Astfel, două dintre statele cele mai avansate pe drumul integrării, Polonia şi Ungaria, nu au ministere "pure" ale mediului. De exemplu, Varşovia a optat pentru formula unui minister al protecţiei mediului, resurselor naturale şi pădurilor, iar ungurii utilizează structura unui minister al mediului şi politicii regionale. Dimpotrivă, alte state cu speranţe reduse de integrare în UE deţin în prezent "ministere ale mediului", cum este cazul Slovaciei, Lituaniei, Estoniei, Letoniei ş.a. Aşadar, nu se poate stabili neapărat o relaţie directă şi determinantă între formula ministerială şi capacitatea de a realiza aproximarea legislativă. Tocmai de aceea o schimbare bruscă a structurilor, fără a ţine seama de cerinţele specifice tranziţiei, nu poate avea mari şanse de succes.

Dilema principală a structurilor ministeriale de mediu rămâne şi în România cea a naturii atribuţiilor exclusive sau preponderente conferite. Altfel spus, o "administraţie de misiune", care să concentreze competenţele de elaborare a politicilor şi strategiilor de mediu, însoţite de cele de urmărire a aplicării lor, pe calea controlului administrativ, o alta de gestiune propriu-zisă a problemelor factorilor de mediu ori o formulă hibridă, care să nu implice o alegere clară şi o separare brutală între primele două ipostaze.

Experienţa occidentală, de pildă cea franceză, a conferit "ministerului imposibilului" (după expresia primului ministru al mediului R. Poujade, în cabinetul Pompidou din 1971), de regulă, o dublă misiune: pe de o parte, girarea anumitor atribuţii de mediu tratate până atunci de alte ministere, iar, pe de alta, a asigura o sarcină de coordonare. În această ultimă privinţă, el ar cultiva un fel de "morală ecologică" pe lângă celelalte ministere.

Crearea în România a unei structuri cu competenţe exclusive de elaborare a politicilor şi legislaţiei şi, respectiv, de coordonare a aplicării şi monitorizării ar prezenta, din această perspectivă, şi evidente puncte slabe.

O atare "izolare" a funcţiei de administrare propriu-zisă ar fi contrară, în primul rând, tendinţei generale de abordare integrată a problemelor protecţiei mediului, nu numai din perspectiva riscurilor de poluare şi degradare, ci şi a mijloacelor de prevenire şi combatere a acestora. Integrarea exigenţelor protecţiei mediului în cadrul dimensiunilor şi obiectivelor dezvoltării durabile presupune şi din partea instituţiilor administrative reacţii corespunzătoare. Apoi, exagerarea dimensiunilor structurale croite pentru realizarea obiectivului aproximării cu reperele dreptului comunitar nu conduce nici ea la o formulă de natură tranzitorie, temporară, care ar putea să dureze în fapt pentru o perioadă îndelungată, creând numeroase şi serioase consecinţe negative pentru problematica protecţiei mediului. Cert este însă că actuala structură tricefală nu pare a fi capabilă de a-şi asuma sarcina pregătirii României în vederea integrării în Uniunea Europeană, din perspectiva cerinţelor protecţiei mediului.

Primul şi cel mai simplu argument este acela că după mai bine de opt ani de "minister al apelor, pădurilor şi protecţiei mediului" nu s-a reuşit să se adopte minimul necesar de legislaţie în materie. Sunt sectoare în care aproximarea cu cerinţele reglementărilor comunitare nici măcar nu poate fi pusă, întrucât în ţara noastră sunt "zone albe" de legislaţie! Nu există, de pildă, o lege a deşeurilor, a ariilor protejate, a protecţiei aerului! Mai mult decât atât, cu generozitate se poate aprecia că numai 40% din legislaţia românească de mediu este armonizată cu exigenţele vest-europene!

În ciuda masivităţii sale, actualul edificiu instituţional în domeniu este lipsit de eficacitate şi eficienţă, de suplete în adoptarea deciziilor şi îndeplinirea misiunii sale. Absenţa unei strategii naţionale de mediu coerente şi de perspectivă, a unor politici generale şi sectoriale adecvate se explică, în mare parte, prin incapacitatea şi inadecvarea instituţională actuală. Reglementarea structurilor administrative şi funcţionarea lor efectivă se datorează şi caracterului lor de amalgam, în sensul că aici coexistă şi se manifestă atribuţii de gestiune, în sens economic, a unor factori de mediu, cu cele de administrare (în cadrul larg, de coordonare, elaborare de politici şi de poliţie administrativă), în sarcina aceleiaşi structuri. Exemplele cele mai elocvente le constituie departamentele pădurilor şi apelor şi cele două regii aferente: Romsilva şi "Apele Române". Aceste două unităţi din urmă, deşi sunt chemate să asigure "protecţia împotriva epuizării şi degradării apelor" şi, respectiv, "apărarea, conservarea şi dezvoltarea fondului forestier...", trebuie să îndeplinească asemenea obiective, ca regii autonome, în condiţii ... de eficienţă economică! Mai mult decât atât, R.A."Apele Române" conduce întregul proces de autorizare administrativă din punctul de vedere al gospodăririi apei, iar Romsilva administrează (tot în condiţii de eficienţă economică?) ariile protejate organizate pe terenurile forestiere.

Tot o consecinţă a actualei formule organizatorice necorespunzătoare o reprezintă şi distribuirea defectuoasă a fondurilor bugetare repartizate Ministerului Apelor, Pădurilor şi Protecţiei Mediului. Astfel, cea mai mare parte a sumelor, şi aşa insuficiente, alocate anual, sunt îndreptate prioritar spre investiţii economice din domeniul gospodăririi apelor sau gestionării fondului forestier. O simplă socoteală a cifrelor aferente din ultimii ani arată că activităţilor propriu-zise de protecţie a mediului le-a fost alocat doar 5 – 10% din bugetul Ministerului Apelor, Pădurilor şi Protecţiei Mediului. Iar acest fapt a fost evident favorizat de actualul amestec de atribuţii la nivelul administraţiei publice centrale, respectiv cele de gestiune economică şi de administrare propriu-zisă.

Desigur, reforma instituţiilor mediului trebuie să fie una generală, respectiv, să privească şi serviciile descentralizate în teritoriu, adică agenţiile judeţene şi a municipiului Bucureşti de protecţie a mediului.

Raportul PHARE (Rom – 101) propune, de pildă, o restructurare a acestor agenţii executive pornind de la deficienţele existente, precum: separarea structurilor de gestiune a apelor de cele de protecţie a mediului, cu riscul aferent de suprapunere a preocupărilor şi fragmentare a

responsabilităţilor, subfinanţarea cronică însoţită de sporirea sarcinilor, mai ales prin eliberarea acordurilor şi /sau autorizaţiilor de mediu, starea necorespunzătoare a serviciilor de laborator ş.a. Grupul de specialişti consideră că multe dintre problemele existente ar putea fi rezolvate prin trei tipuri de acţiuni: a) cuprinderea în cadrul agenţiilor executive de mediu a tuturor sectoarelor de mediu; b) consolidarea funcţiilor executive reunite pe criterii geografice, care ar conduce la crearea a şase până la zece agenţii executive de mediu, la nivelul întregii ţări, dotate corespunzător din punct de vedere tehnic, faţă de 41 de APM judeţene care funcţionează în prezent; c) introducerea unei autofinanţări parţiale pentru acoperirea majorităţii costurilor administrative la nivelul Executivului în sectorul protecţiei mediului. Materializarea acestor obiective ar conduce, printre altele, la consolidarea , pe baze raţionale, a Executivului de mediu, formarea unei reţele de agenţii executive la nivelul întregii ţări de o mărime şi cu o competenţă corespunzătoare, cu responsabilităţi depline pentru controlul poluării, creşterea semnificativă atât a eficienţei, cât şi a eficacităţii utilizării surselor financiare, formarea unui executiv corespunzător structural şi tipologic pentru introducerea sistemului de autorizare integrată şi consolidarea serviciilor de laborator, care să permită ameliorarea situaţiei din acest important domeniu.

Trebuie subliniat dintr-un început că o asemenea restructurare a serviciilor administrative de mediu judeţene nu ar afecta cu nimic principiul descentralizării, ci, dimpotrivă, ar consolida pe cel al deconcentrării competenţelor. Formula organizării instituţiilor mediului în plan teritorial după criterii geografico-ecologice, în efortul de a creşte eficienţa acestora prin o adaptare mai deplină la specificul problematicii abordate a intrat deja în practica statelor. Reducerea numărului APM, prin concurenţa activităţii acestora la nivelul unor arii geografice mai mari şi cu posibilităţi sporite de dotare tehnică, nu înseamnă un atentat la cerinţa descentralizării; acest principiu priveşte raportul dintre competenţele autorităţilor centrale şi cele ale serviciilor teritoriale şi nicidecum fărâmiţarea acestora din urmă în cât mai multe unităţi. Desigur, o asemenea reformulare organizatorică deranjează anumite inerţii administrative generate de tradiţia ca un şef administrativ să păstorească la nivel de judeţ, şi municipiu Bucureşti, toate serviciile publice descentralizate prin folosirea pârghiilor administrative clasice. Or, instituţiile mediului trebuie adaptate şi la particularităţile serviciului public pe care îl oferă şi care iese adesea din tiparele tradiţionale.

De altfel, în propunerea elaborată de specialiştii PHARE structurile la nivelul judeţelor nu ar fi pe deplin desfiinţate, s-ar păstra pe lângă Prefectură o unitate cu atribuţii legate de activităţi strict locale (autorizaţii, control specific etc.), restul urmând să fie deplasate în plan regional (monitoringul integrat, centralizarea şi prelucrarea informaţiilor, expertizele mai pretenţioase ş.a.).

La sfârşitul acestor consideraţii privind aspectele instituţionale ale procesului de aproximare a legislaţiei de mediu cu reglementările comunitare, în cadrul procesului general de integrare în Uniunea Europeană, se poate aprecia că reformarea instituţiilor mediului reprezintă o necesitate. Obiectivele

867098

acestui demers sunt, în linii mari, identificate, iar în acest moment sunt identificabile chiar câteva soluții organizatorice.

Rezistența actualelor structuri rămâne însă puternică și se constituie, poate, în principalul obstacol în fața reformei în domeniu.

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BIBLIOGRAFIE

1. **Bianchi P., Cordini G.**, Comunita europea e protezione dell'ambiente, Pedone, Paris, 1983;
2. **Bonefoi C.M.**, Droit europeen de l'environnement, Paris, Delmas, 1993;
3. **Duțu Mircea**, Dreptul internațional şi comunitar al mediului, Bucureşti, Ed. Economică, 1995;
4. **Duțu Mircea**, Dreptul comunitar al mediului, Bucureşti, Ed. Economică, 1997;
5. **Garrec Christine**, L'eau et la ville en droit communautaire, Rennes, Apogée, 1997;
6. **Kiss Alexandre, Shelton Dinah**, Traite de droit europeen de l'environnement, Paris, Frison-Roche, 1995;
7. **Kramer Ludwig**, EC Treaty and Environmental Law, 3nd edition Sweet & Maxwell, 1998;
8. **Kramer Ludwig**, Forms on European Environmental Law, Sweet & Maxwell, 1996;
9. **Liefferink J. D., Lowe P. D., Mol A. P. J.** (eds), European Integration and Environmental Policy, Bellhaven Press, 1993;
10. **O'Keffe and Twomey**, Legal Issues in the Maastricht Treaty, Kluwer Law International, 1994;
11. **Manolache Octavian**, Drept Comunitar, ALL, Bucureşti, 1996;
12. **Maresceau Marc** (ed.), Enlarging the European Union. Relations between the EU and Central and Eastern Europe, Longman, London and New York, 1997;
13. **Romi Raphael**, L'Europe et la protection juridique de l'environnement, Paris, Litec, 1993;
14. **Smith & Kromarek**, Understanding US and European Environmental Law, Kluwer, 1994;
15. **Stanley Johnson**, Guy Carcelle, The Environmental Policy of the European Communities, 2nd edition, Kluwer, 1995;
16. **Zigler**, European Union Environmental Law, Oxford University Press, 1996;
17. *** European Community Environment Legislation, ECSC-EC-EAEC, vol 1-7., Bruxelles, Luxembourg, 1996;
18. *** Raport de la Commision des Communnautes Europeenne a la CNUED, 1992;
19. *** L'Union Europeenne et l'environnement, Commision Europeenne, Luxembourg, 1997;
20. *** L'Environnement dans L'Union europeene, Rapport en support a l'examen du cinquieme programme d'action pour l'environnement, 1995;
21. *** Commission des Communnautes Europeenne, Mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement, COM (96) 500 final, Bruxelles, 1996;

867098

60 000 lei

BCU IAS/CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

I.S.B.N.: 973-590-071-8

BIBLIOTECA CENTRAL UNIVERSITARIA DE CLUJ